

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH (PERDA) KOTA BENGKULU
NO 7 TAHUN 2017 TENTANG PENANGANAN GELANDANGAN
DAN PENGEMIS DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM**



SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Sarjana Hukum (SH)

Oleh

AZIZA HARTATI
NIM 1416151881

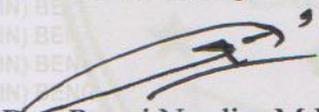
**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
JURUSAN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN) BENGKULU
TAHUN 2018**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

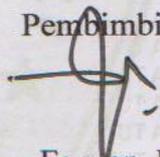
Skripsi yang ditulis oleh Aziza Hartati, NIM 1416151881 dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Kota Bengkulu No 07 Tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif Hukum Islam (Studi Kasus Gelandangan dan Pengemis Di Kota Bengkulu)”, Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Jurusan Huum Tata Negara Fakultas Syariah telah diperiksa dan diperbaiki sesuai dengan saran pembimbing I dan pembimbing II. Oleh karena itu, skripsi ini disetujui dan layak untuk diujikan dalam sidang *munaqasyah* skripsi Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu.

Bengkulu, 04 Agustus 2018M

Pembimbing I


Drs. Parmi Nurdin, M.H
NIP. 195308031981031001

Pembimbing II


Fauzan, MH
NIP. 197707252002121003



**KEMENTERIAN AGAMA RI
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI BENGKULU
FAKULTAS SYARI'AH**

Jl. Raden Fatah Pagar Dewa Telp. (0736) 51276, 51171 Fax. (0736) 51771 Bengkulu

HALAMAN PENGESAHAN

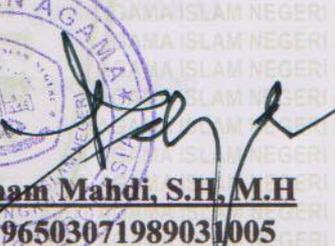
Skripsi atas Nama Aziza Hartati Nim 1416151881 yang berjudul **"Implementasi Peraturan Daerah (Perda) Kota Bengkulu No 07 Tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan Dan Pengemis Dalam Perspektif Hukum Islam"** telah diuji dan dipertahankan di depan Tim Sidang Munaqasyah Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu Pada:

Hari : Rabu
Tanggal : 29 Agustus 2018 M

Dan dinyatakan **LULUS**, dapat diterima dan disahkan sebagai syarat guna memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H) dalam ilmu Hukum Tata Negara (Siyasah).

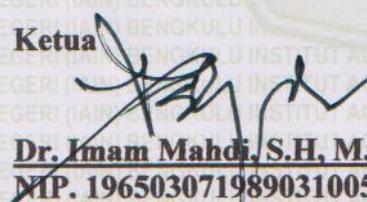
Bengkulu, 27 Agustus 2018

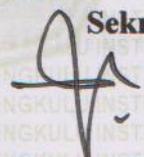
Dekan

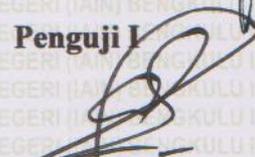


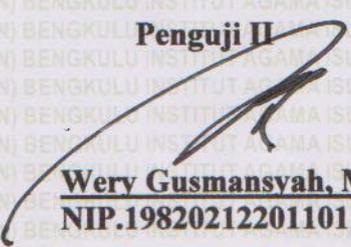
Dr. Imam Mahdi, S.H, M.H
NIP. 196503071989031005

Tim Sidang Munaqasyah

Ketua

Dr. Imam Mahdi, S.H, M.H
NIP. 196503071989031005

Sekretaris

Fauzan, M.H
NIP. 197707252002121003

Penguji I

Dr. H. Toha Andiko, M.Ag
NIP. 197508272000032001

Penguji II

Wery Gusmansyah, M.H
NIP. 198202122011011009

SURAT PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa :

1. Skripsi dengan judul “Pengaruh Usaha Indomaret Terhadap Usaha Pedagang Kelontong Di Kota Bengkulu Ditinjau Dari Perspektif Ekonomi Islam (Studi Kasus Kecamatan Gading Cempaka Kota Bengkulu)”, adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik, baik di IAIN Bengkulu maupun diperguruan tinggi lainnya.
2. Skripsi ini murni gagasan, pemikiran dan rumusan saya sendiri tanpa bantuan yang tidak sah dari pihak lain kecuali arahan dari tim pembimbing.
3. Di dalam skripsi ini tidak terdapat hasil karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali kutipan tertulis dengan jelas dan dicantumkan sebagai acuan di dalam naskah saya dengan disebutkan nama pengarangnya dan dicantumkan dalam daftar pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya, dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran pernyataan ini, saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar sarjana, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma dan ketentuan yang berlaku.

Bengkulu, 18 Agustus 2018 M

Mahasiswa yang menyatakan



Aziza Hartati
NIM 1416151881

MOTTO

Awali Semua Kegiatan Dengan Bismillah

*Kita Tidak Dapat Meraih Sesuatu Keinginan Dalam Hidup Tanpa Pengorbanan Sekecil
Apapun*

*Kebahagiaan dan Kesuksesan Itu Dicapai Dengan Bersabar Ketika Mendapat Cobaan,
Bersyukur Ketika Mendapat Kenikmatan
(Ibnu Qoyyim)*

*Yakinnlah Alla Tidak Menolak Doamu, Allah Akan Menjawabnya Melalui Cara Yakni
Langsung Mengabulkannya, Menundanya Atau Menggantinya Dengan Yang Lebih Baik
Dan Allah Ingin Mengajarkan Tentang Kesabaran Dalam Sebuah Penantian Yang
Diinginkan*

PERSEMBAHAN

Puji syukur Alhamdulillahirabbil'alamin beriring do'a dengan hati yang tulus kupersembahkan karya sederhana ini yang telah kuraih dengan suka, duka, dan air mata serta rasa terima kasih yang setulus-tulusnya untuk orang-orang yang kusayangi dan kucintai serta orang-orang yang telah mengiringi keberhasilanku :

- ❖ *Kedua orang tuaku tercinta : Ayahanda (Apiyanyono) dan Ibunda (Heri Hartati) yang selalu memberikan curahan kasih sayang untukku, semangat, dorongan, bimbingan dan nasehat serta do'a tulus yang tiada hentinya demi tercapainya keberhasilanku. Semoga rahmat Allah SWT selalu tercurah kepada keduanya.*
- ❖ *Kakak ku (Efri, Dwik, Iren, Putra, Dovi, Ilis Suhadi, Ayuk Witi, Lina) dan Adik ku (Dwi, Ari Wibiwa, Ummi, Rages, Melita) yang selalu mendukung dan bertanya kapan wisuda. Terimakasih atas motivasi dan dukungannya yang selalu menyemangati.*
- ❖ *Keluarga besarku dari ayah, ibu nenek dan sampai kecucu yang selalu mendoakanku telah memberikan semangat, dukungan moril maupun materil selama aku menempuh pendidikan.*
- ❖ *Kedua pembimbing skripsiku (Bapak Drs. Parmi Nurdin, MH dan Bapak Fauzan, M.H.) yang telah memberikan waktu, ilmu, perhatian, dan masukan.*
- ❖ *Seluruh dosen program studi Hukum Tata Negara Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu, atas segala bimbingan perhatian dan ilmu yang sangat berharga yang diberikan kepadaku.*
- ❖ *Para Sahabat Seperjuangan Hukum Tata Negara Lokal A dan B angkatan 2014 (Ayu Kurniasari, Maya Novitasari, Desty Novi Lestari, Pepta, Yopa, Eko, Pudi, Arizon, Beni dan teman-teman yang tidak dapat disebutkan satu persatu) yang telah memberi semangat. Thank's for all.*
- ❖ *Almamater Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu*

Terimalah ini sebagai bukti kasihku pada kalian yang telah memberikan dorongan, motivasi, semangat, pengorbanan, kesabaran, ketabahan serta doanya dalam setiap jalanku.

ABSTRAK

Implementasi Peraturan Daerah No 7 tahun 2017 Tentang Penanganan
Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif Hukum Islam
Oleh Aziza Hartati, NPM 1416151881

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah No 7 tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis dalam Perspektif Hukum Islam dan untuk mengetahui pandangan hukum Islam terhadap Peraturan Daerah No 7 tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis. Metode penelitian yang digunakan kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data primer berupa wawancara terhadap informan yang berkaitan dengan judul penelitian yaitu informan dari Dinas Sosial, SatPol PP dan gelandangan serta pengemis. Teknik analisis data yang digunakan adalah menggunakan analisa deskriptif kualitatif atau disebut juga analisis isi (*content analysis*) yang mendiskripsikan atau menggambarkan secara utuh dan nyata mengenai Implementasi Peraturan Daerah No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Bengkulu.

Hasil penelitian diketahui kehadiran gelandangan dan pengemis sebagian besar dikarenakan faktor ekonomi, urbanisasi dari desa ke kota. Penanganan gelandangan dan pengemis telah dilaksanakan oleh Dinas Sosial dan SatPol PP sesuai dengan isi dari Perda No 07 Tahun 2017 yaitu menanggapi gelandangan dan pengemis dengan tindakan yang baik sesuai dengan hukum Islam

Kesimpulan penelitian implementasi Perda No 07 Tahun 2017 telah terlaksana dengan baik dan sesuai dengan Hukum Islam meskipun belum maksimal.

Kata Kunci : Implementasi, Perda, Gelandangan dan Pengemis.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr Wb,

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan kepada Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Kota Bengkulu No 07 Tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif Hukum Islam (Studi Kasus Gelandangan dan Pengemis Di Kota Bengkulu)”.

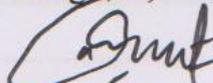
Penyusunan skripsi ini merupakan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (SH) pada program studi Hukum Tata Negara Jurusan Hukum Tata Negara pada Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bengkulu. Dalam proses penyusunan skripsi ini, penulis mendapat bantuan dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini izinkan penulis mengucapkan terimakasih teriring doa semoga menjadi amal ibadah dan mendapat balasan dari Allah SWT kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Sirajuddin M.Ag., M.H selaku Rektor IAIN Bengkulu yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk menimba ilmu di IAIN
2. Kedua orang tua ku yang selalu mendo'akan kesuksesan penulis
3. Bapak Drs. Parmi Nurdin, MHI, Pembimbing I yang telah memberi masukan dan saran dalam penulisan skripsi ini.
4. Bapak Fauzan, S.Ag., M.H. Pembimbing II yang telah memberikan waktu, ilmu, perhatian, dan masukan dalam penulisan skripsi ini.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis menyadari masih banyak kelemahan dan kekurangan dari berbagai sisi, oleh karena itu, penulis mohon maaf

Wassalamua'laikum Wr Wb.

Bengkulu, 18 Agustus 2018 M



Aziza Hartati
NIM 1416151881

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|--|----------------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PERSETUJUAN | ii |
| SURAT PERNYATAAN | iii |
| MOTTO | iv |
| PERSEMBAHAN | v |
| ABSTRAK | vi |
| KATA PENGANTAR | vii |
| DAFTAR ISI | viii |
| BAB I. PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Rumusan Masalah..... | 10 |
| D. Tujuan Penelitian..... | 10 |
| E. Kegunaan Penelitian..... | 11 |
| E. Penelitian Terdahulu..... | 11 |
| F. Metode Penelitian..... | 14 |
| BAB II. KAJIAN TEORI | |
| A. Implementasi..... | 20 |
| B. Peraturan Daerah | 25 |
| C. Peraturan Daerah Kota Bengkulu No 07 Tahun 2017..... | 31 |
| D. Gelandangan dan Pengemis..... | 34 |
| F. Pandangan Syariat Islam Tentang Peraturan Daerah..... | 41 |
| BAB III. GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN | |
| A. Kota Bengkulu..... | 43 |
| B. Dinas Sosial..... | 44 |
| C. Satuan Polisi Pamong Praja..... | 47 |
| D. Gelandangan..... | 48 |
| E. Karakteristik Responden..... | 50 |

BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian..... 52

B. Pembahasan. 64

BAB V. PENUTUP

A. Kesimpulan. 74

B. Saran 75

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Masalah sosial tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah perkotaan, salah satunya adalah permasalahan kehadiran pengemis, gelandangan dan pengamen yang tersebar disuatu wilayah. Jumlah anak gelandangan di Indonesia berfluktuasi, hal ini dapat dilihat dari perkembangan jumlah anak gelandangan sebelumnya pada 2006, jumlah anak gelandangan sebanyak 232.894 orang. Kemudian pada 2010 ada 159.230 anak gelandangan, 2011 turun menjadi 67.607 anak gelandangan, dan 2015 menjadi turun lagi menjadi 33.400 anak gelandangan.¹

Gepeng yang merupakan singkatan dari gelandangan pengemis merupakan seseorang yang hidup menggelandang dan sekaligus mengemis. Pengertian ini terkait dengan masyarakat miskin dari kalangan pendatang. Hal ini dikarenakan masyarakat pendatang lebih cenderung tidak langsung dapat beradaptasi dan mendapatkan pekerjaan yang layak. Oleh sebab itu hal ini menyebabkan masyarakat pendatang cenderung untuk memilih pekerjaan menjadi pengemis.

Fenomena meningkatnya anak gelandangan merupakan persoalan sosial yang kompleks yang merupakan akumulasi dan interaksi dari berbagai

¹ <http://www.jawapos.com>

permasalahan. Banyak faktor penyebab timbulnya pengemis, gelandangan diantaranya adalah masalah kemiskinan yang menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar kehidupannya, rendahnya tingkat pendidikan sehingga kesulitan mendapatkan pekerjaan, tidak memiliki keterampilan kerja yang sesuai dengan tuntutan pasar kerja. Dari beberapa faktor penyebab seseorang menjadi pengemis atau gelandangan tersebut, terdapat pula faktor sosial budaya yang mempengaruhi seperti, rendahnya harga diri sehingga tidak memiliki rasa malu untuk meminta-minta, sikap pasrah pada nasib sehingga mereka tidak mau berusaha untuk merubah keadaan, dan kebebasan kesenangan hidup mengelandang.

Permasalahan tersebut juga disebabkan kurang pekanya kaum *elite* atau kaum menengah atas terhadap kaum yang miskin sehingga menyebabkan kesenjangan sosial, juga karena adanya gaya hidup yang glamour atau sangat mewah. Padahal dalam Islam, didalam harta orang-orang kaya terdapat hak orang-orang fakir, hal ini terutang dalam Al-Quran Al-Isra' ayat 26-27 dibawah ini :²

وَأَاتِ ذَا الْقُرْبَىٰ حَقَّهُ وَالْمِسْكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَلَا تَبْذُرْ تَبْدِيرًا ﴿٢٦﴾
 إِنَّ الْمُبْدِرِينَ كَانُوا إِخْوَانَ الشَّيْطَانِ ۗ وَكَانَ الشَّيْطَانُ لِرَبِّهِ كَفُورًا



² Al-quran dan terjemahan..... 239

Artinya :

Dan berikanlah kepada keluarga-keluarga yang dekat akan haknya, kepada orang miskin dan orang yang dalam perjalanan dan janganlah kamu menghambur-hamburkan (hartamu) secara boros. Sesungguhnya pemboros-pemboros itu adalah saudara-saudara syaitan dan syaitan itu adalah sangat ingkar kepada Tuhannya.

Namun meminta-minta sumbangan atau mengemis pada dasarnya tidak disyari'atkan dalam agama Islam. Apalagi dilakukan dengan cara menipu atau berbohong kepada orang atau lembaga tertentu yang dimintai sumbangan dengan cara menampakkan diri seakan-akan orang yang sedang kesulitan ekonomi, atau sangat membutuhkan biaya pendidikan anak sekolah, atau perawatan dan pengobatan keluarganya yang sakit, atau untuk membiayai kegiatan tertentu, maka hukumnya haram dan termasuk dosa besar. Selain itu Majelis Ulama Indonesia (MUI) DKI Jakarta juga mengeluarkan fatwa yang menegaskan dengan mengeluarkan fatwa haram atas segala aktivitas yang mengganggu ketertiban seperti mengemis, berdagang asongan, mengelap mobil, atau memberi uang di jalan raya.³

Dalam hukum Islam, mengemis atau meminta-minta dilarang, Nabi Muhammad SAW dalam hadis-Nya menganjurkan setiap mahluk hidup di dunia untuk berusaha dan mencari nafkah apa saja bentuknya, selama itu halal dan baik, tidak ada keharaman, dan tidak dengan meminta-minta dan juga disunnahkan untuk ta'afuf (memeliara diri dari meminta-minta). Allah SWT berfirman dalam QS Al Baqarah (2): 273.⁴

³ <https://www.news.detik.com/MUI> Sudah Haramkan Memberi ke Pengemis Jalan/ diakses 19 Februari 2018

⁴Kementerian Agama Republik Indonesia, Al-Quran Terjemahan dan Tafsir. Bandung Syamil Quran 2012, h. 47

لِلْفُقَرَاءِ الَّذِينَ أُحْصِرُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ لَا يَسْتَطِيعُونَ ضَرْبًا
 فِي الْأَرْضِ يَحْسَبُهُمُ الْجَاهِلُ أَغْنِيَاءَ مِنَ التَّعَفُّفِ تَعْرِفُهُمْ
 بِسِيمَاهُمْ لَا يَسْأَلُونَ النَّاسَ إِحْفَافًا وَمَا تَنْفِقُوا مِنْ خَيْرٍ فَإِنَّ
 اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ

Artinya : (Berinfaqlah) kepada orang-orang fakir yang terikat (oleh jihad) di jalan Allah; mereka tidak dapat (berusaha) di bumi; orang yang tidak tahu menyangka mereka orang Kaya karena memelihara diri dari minta-minta. kamu kenal mereka dengan melihat sifat-sifatnya, mereka tidak meminta kepada orang secara mendesak. dan apa saja harta yang baik yang kamu nafkahkan (di jalan Allah), Maka Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui.

Selain firman Allah SWT juga banyak dalil yang menjelaskan memintaminta dengan cara menipu dan bukan kebutuhan yang mendesak maka hukumnya haram. Diantara hadits-hadits tersebut ialah sebagai berikut:

Hadits Pertama. Diriwayatkan dari Sahabat ‘Abdullah bin ‘Umar Radhiyallahu 'anhuma, ia berkata: Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam bersabda :

مَا زَالَ الرَّجُلُ يَسْأَلُ النَّاسَ ، حَتَّى يَأْتِيَ يَوْمَ الْقِيَامَةِ لَيْسَ فِي وَجْهِهِ مِزْعَةٌ .

لَحْمٌ

Artinya :
 Seseorang senantiasa memintaminta kepada orang lain sehingga ia akan datang pada hari Kiamat dalam keadaan tidak ada sekerat daging pun di wajahnya".⁵

Hadits Kedua Diriwayatkan dari Hubsyi bin Junaadah Radhiyallahu 'anhu, ia berkata: Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam bersabda:

⁵ Muttafaqun ‘alaihi. HR al-Bukhâri (no. 1474) dan Muslim (no. 1040 (103)).

مَنْ سَأَلَ مِنْ غَيْرِ فَقَرٍ فَكَأَنَّمَا يَأْكُلُ الْجَمْرَ .

Artinya :

Barang siapa meminta-minta kepada orang lain tanpa adanya kebutuhan, maka seolah-olah ia memakan bara api.⁶

Hadits Ketiga Diriwayatkan dari Samurah bin Jundub Radhiyallahu 'anhu, ia

berkata: Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam bersabda:

نَهَى الْمَسْأَلَةَ كَذُّ بِهَا الرَّجُلُ وَجَ هَهُ، إِلَّا أَنْ يَسْأَلَ الرَّجُلُ سُلْطَانًا أَوْ فِي أَمْرٍ .
لَا بُدَّ م

Artinya :

"Minta-minta itu merupakan cakaran, yang seseorang mencakar wajahnya dengannya, kecuali jika seseorang meminta kepada penguasa, atau atas suatu hal atau perkara yang sangat perlu"⁷

Berdasarkan hadist-hadist tersebut dapat dilihat bahwa mengemis dan kehidupan anak gelandangan merupakan hal yang tidak diperkenankan dalam agama Islam. Seperti diketahui kehidupan anak gelandangan penuh dengan kekerasan dan perjuangan untuk mempertahankan hidup. Intensitas keterkaitan mereka dengan jalan sangat bervariasi, mulai dari sekedar untuk menghabiskan waktu luang hingga menjadikan jalanan sebagai tumpuan sumber kehidupan. Banyak yang mengidentikkan anak gelandangan sebagai anak nakal, bajingan, anak yang selalu mengganggu ketertiban. Dikalangan mereka sendiri dikenal dengan sebutan yang dikaitkan dengan perilaku, kebiasaan, dan hubungan sosial seperti mencuri, tidak memiliki tempat tinggal, makan makanan sisa orang, mengemis, serta berbagai perilaku yang

⁶ Shahîh. HR Ahmad (IV/165), Ibnu Khuzaimah (no. 2446), dan ath-Thabrâni dalam al-Mu'jamul-Kabîr (IV/15, no. 3506-3508). Lihat Shahîh al-Jâmi'ish-Shaghîr, no. 6281.

⁷ Shahîh. At-Tirmidzi (no. 681), Abu Dawud (no. 1639), an-Nasâ'i (V/100) dan dalam as-Sunanul-Kubra (no. 2392), Ahmad (V/10, 19), Ibnu Hibbân (no. 3377 –at-Ta'liqâtul Hisân), ath-Thabrâni dalam al-Mu'jamul Kabîr (VII/182-183, no. 6766-6772), dan Abu Nu'aim dalam Hilyatul-Auliya` (VII/418, no. 11076).

berhubungan dengan obat-obat terlarang, minuman keras, dan melakukan hubungan seksual.⁸

Dalam penanganan gelandangan dan pengemis diatur dalam undang-undang dan peraturan daerah yang menyatakan bahwa anak jalanan, pengemis dan gelandangan berhak mendapat perlindungan dari negara. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea Keempat menegaskan bahwa tujuan di bentuknya Pemerintahan Negara Republik Indonesia adalah untuk melindungi segenap Bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan berbangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Selanjutnya pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan bahwa fakir miskin dan anak terlantar di pelihara oleh negara. Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan serta negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Berdasar hal tersebut maka dalam menangani gelandangan dan pengemis hendaknya dengan cara yang baik.

Hal tersebut juga diperkuat dalam Al-Quran surat Ad-Dhuha ayat 10 yang berbunyi⁹:

⁸ Masduki. 2003. Respon dan Motivasi Anak Jalanan Terhadap Masa depannya. (Online) (www.itb.co.id), Diakses 18 Desember 2011

⁹ Kementerian Agama Republik Indonesia, Al-Quran Terjemahan dan Tafsir. Bandung Syamil Quran 2012, h. 47

وَأَمَّا السَّائِلَ فَلَا تَنْهَرْ

Artinya :

Dan terhadap orang yang minta-minta, janganlah kamu menghardiknya.

Dalam rangka melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah, diperlukan instrumen hukum yang mengatur aspek penertiban umum beserta ancaman sanksinya. Pemerintah Daerah pada umumnya membentuk Perda tentang Penertiban Umum. Tidak terkecuali Pemerintah Kota Bengkulu dalam menangani gelandangan dan pengemis yang mengalami kecenderungan meningkat jumlahnya, maka pemerintah Bengkulu mengeluarkan Perda No 07 Tahun 2017 yang bertujuan untuk melakukan pembinaan dan penanganan anak gelandangan, dan pengemis agar jumlahnya tidak meningkat, mendidik agar dapat hidup layak dan normal sebagaimana kehidupan masyarakat umumnya. Di dalam Perda No 07 Tahun 2017 pasal 3 dijelaskan penanganan gelandangan, dan pengemis, bertujuan: 1. mencegah dan mengantisipasi meningkatnya komunitas gelandangan, dan pengemis; 2. mencegah penyalahgunaan komunitas gelandangan dan pengemis dari eksploitasi pihak-pihak tertentu; 3. mendidik komunitas gelandangan dan pengemis agar dapat hidup secara layak dan normal sebagaimana kehidupan masyarakat umumnya; 4. memberdayakan para gelandangan dan pengemis untuk dapat hidup mandiri secara ekonomi dan sosial; 5. meningkatkan peran serta dan kesadaran pemerintah daerah, dunia usaha elemen masyarakat lainnya untuk berpartisipasi dalam penanganan gelandangan dan pengemis. Didalam Perda No 7 tahun 2017 pasal 7 juga dinyatakan bahwa dalam

penanganan gelandangan dan pengemis dilaksanakan secara terpadu melalui usaha preventif, represif dan rehabilitatif.¹⁰

Upaya Preventif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) merupakan upaya yang dilakukan untuk mencegah berkembangnya anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Upaya preventif dilakukan melalui penyuluhan dan bimbingan sosial, pembinaan sosial, bantuan sosial, perluasan kesempatan kerja, pemukiman lokal, peningkatan derajat kesehatan dan peningkatan pendidikan. Sedangkan upaya represif dilaksanakan terhadap gelandangan dan pengemis yang melakukan aktivitasnya pada tempat yang dilarang seperti dijalanan, angkutan umum, lingkungan perumahan atau tempat umum lainnya baik secara pribadi maupun bersama-sama. Upaya represif sebagaimana dimaksud pada ayat (1), melalui razia, penampungan sementara. Penampungan sementara sebagaimana dimaksud bertujuan untuk mengidentifikasi dan menyeleksi guna menentukan kualifikasi gelandangan dan pengemis sebagai dasar untuk menetapkan tindakan selanjutnya. Tindakan selanjutnya sebagaimana adalah dilepaskan dengan syarat, dimasukkan dalam panti sosial, dikembalikan kepada orang tua/wali/keluarga/ kampung halamannya, penerapan sanksi.

Upaya rehabilitatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3) merupakan upaya untuk mempersiapkan gelandangan dan pengemis kembali memiliki kemampuan melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat. Upaya rehabilitasi sebagaimana dimaksud pada ayat

¹⁰ Perda No 7 Tahun 2017. Provinsi Bengkulu

(1), meliputi upaya penampungan, upaya seleksi, upaya penyantunan, upaya penyaluran dan upaya tindak lanjut.

Dinas Sosial saat ini sedang berupaya mengurangi pertumbuhan gelandangan dan pengemis dengan cara menerapkan Peraturan Daerah (Perda) No 07 Tahun 2017. Dinas Sosial Kota Bengkulu sering melakukan razia bagi para gelandangan dan pengemis dan mereka diberikan pembinaan di panti dan yang masih memiliki keluarga mereka dikembalikan lagi kekeluarganya. Akan tetapi kenyataan dilapangan masih ada gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di kota Bengkulu, khususnya diperempatan lampu merah di jalan protokol yang banyak dilalui oleh para pengguna jalan.

Berdasarkan survey awal yang dilakukan pada hari Kamis tanggal 25 Januari 2018 di kawasan lampu merah Simpang Lima Kota Bengkulu, diketahui bahwa di Kota Bengkulu masih banyak pengamen dan pengemis yang berada di jalanan terutama di lampu merah (*traffic light*). Para gelandangan dan pengemis meminta-minta uang kepada para pengemudi mobil dan motor sehingga mengganggu kenyamanan pengendara motor dan mobil. Hasil wawancara dengan beberapa gelandangan dan pengemis diketahui ada diantara mereka yang pernah terjaring razia dan diberitahukan apabila mereka beraktivitas kembali sebagai gelandangan dan pengemis maka akan diberikan sanksi. Namun pada kenyataannya, beberapa minggu setelah terjaring razia dan dilepaskan, terlihat mereka beraktivitas kembali.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “Implementasi Peraturan Daerah No 7 tahun 2017

Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif Hukum Islam.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka peneliti merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah No 7 tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis dalam Perspektif Hukum Islam.?
2. Bagaimana pandangan hukum Islam terhadap Peraturan Daerah No 7 tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah No 7 tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis dalam Perspektif Hukum Islam.
2. Untuk mengetahui pandangan hukum Islam terhadap Peraturan Daerah No 7 tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

D. Kegunaan Penelitian

1. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai wujud pertumbuhan dan perkembangan ilmu pengetahuan.
2. Penelitian ini diharapkan bisa menjadi stimulus bagi penelitian selanjutnya. Sehingga proses pengkajian secara mendalam akan terus berlangsung dan memperoleh hasil yang maksimal.

3. Penelitian ini diharapkan dapat memperluas khazanah keilmuan keislaman dalam bidang Hukum Islam, bagi peneliti khususnya, dan bagi pembaca umumnya.
4. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan pada Dinas Sosial dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dalam menegakkan ketentraman dan ketertiban umum wilayah Kota Bengkulu.

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian serupa mengenai implementasi Peraturan Daerah terhadap gelandangan, pengemis dan pengamen telah beberapa kali dilakukan oleh peneliti lainnya di wilayah lain maupun kota lain di Indonesia. Penelitian terdahulu dapat dijadikan referensi atau dasar dari penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, berikut merupakan penelitian terdahulu :

Sakman, 2015 dengan judul Studi Tentang Anak Jalanan (Tinjauan Implementasi Perda Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen di Kota Makassar). Pada penelitian ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif yang dimaksudkan untuk memberi gambaran dan penjelasan mengenai (1) Karakteristik anak jalanan di Kota Makassar, (2) Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008, (3) Strategi pemerintah kota dalam mengatasi hambatan-hambatan pelaksanaan pembinaan anak jalanan di Kota Makassar. Pengambilan sampel dilakukan dengan cara Accidental sampling. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Karakteristik anak jalanan di Kota Makassar bervariasi ditinjau dari beberapa aspek sebagai

berikut: asal-usul daerah anak jalanan, usia anak jalanan, aktivitas anak jalanan, latar belakang keluarga anak jalanan, kesadaran anak jalanan akan hak-haknya, faktor-faktor yang menyebabkan anak turun ke jalanan. (2) Implementasi Perda Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 dalam pembinaan anak jalanan dapat digambarkan: dari segi substansi hukum; Perda ini belum mengatur secara jelas dan terperinci tentang bagaimanana pemenuhan hak-hak dasar anak sebagaimana diamanahkan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, akan tetapi Perda ini secara substansi lebih terfokus pada larangan pada anak jalanan untuk tidak berkeliaran di jalan; dari segi struktur hukum; kurangnya koordinasi dan kebersamaan antara instansi yang terkait dalam Pelaksanaan Perda tersebut; dari segi budaya hukum; adanya sikap apatis dari masyarakat serta kurangnya kontrol dari pihak pelaksana Perda untuk senantiasa melakukan pengawasan terhadap pihak-pihak yang melakukan pelanggaran terhadap Perda tersebut; Strategi pemerintah kota Mengatasi Hambatan-Hambatan Penanganan Anak Jalanan di Kota Makassar yakni dengan bekerja sama dengan instansi/lembaga pemerintah, dan pihak swasta terkait dalam mengumpulkan anggaran untuk upaya pemenuhan hak anak jalanan

Heidi Lilian Abda, 2016 dengan judul Implementasi Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Penanganan Gelandangan, Pengemis, Tuna Susila dan Anak Jalanan. Jenis Penelitian ini adalah bersifat deskriptif kualitatif. Tujuan pada penelitian untuk mengetahui implementasi peraturan daerah kota Manado tentang penanganan gelandangan, pengemis,

tuna susila dan anak jalanan (studi khusus anak jalanan). Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan daerah nomor 20 tahun 2002 dalam penanganan anak jalanan sudah terlaksana dengan baik, namun belum maksimal. Hasil penelitian juga menemukan faktor-faktor yang menyebabkan anak-anak berada di jalanan seperti ekonomi rendah, kurangnya pemahaman orangtua maupun anak akan gunanya suatu pendidikan, anak-anak memilih hidup di jalanan yang bebas, di jalanan mereka bisa menghasilkan uang sendiri. Berdasarkan hasil penelitian maka disarankan kepada pemerintah untuk mendirikan rumah singgah untuk penampungan khusus untuk anak jalanan, pengamen dan pengemis. Rumah singgah disini diharapkan menjadi pusat rehabilitasi, dimana anak-anak jalanan diberi suasana dan bekal pelatihan keterampilan, juga pengetahuan tentang norma-norma yang berlaku dalam masyarakat.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Dan Rancangan Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Metode penelitian kualitatif adalah suatu pendekatan penelitian yang mengungkapkan situasi sosial tertentu dengan mendeskripsikan kenyataan secara benar, data dibentuk oleh kata-kata berdasarkan teknik pengumpulan dan analisa data yang relevan yang diperoleh dari situasi yang alamiah¹¹

Pendekatan deskriptif adalah metode penelitian dengan cara

¹¹ Satori Djam'an. 2009. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung. Alfabeta. h. 31

membuat gambaran atau deskripsi tentang suatu keadaan secara objektif¹². Pada penelitian ini, peneliti ingin memberi gambaran dan penjelasan mengenai pelaksanaan pandangan hukum Islam terhadap Peraturan Daerah Kota Bengkulu No 7 tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis.

Penelitian ini merupakan penelitian normative yang ditunjang dengan penelitian empiris yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif, disertai teori-teori dan asas-asas hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹³

2. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini rencana akan dilaksanakan di Kota Bengkulu dengan pertimbangan di Kota Bengkulu masih sering terlihat anak gelandangan, pengemis dan pengamen yang berada di jalanan.

3. Sumber Informasi

Sumber informasi (informan) dalam penelitian ini adalah para pejabat di Dinas Sosial Kota Bengkulu, Satpol PP, anak gelandangan, pengemis dan pengamen sebanyak 5 orang.

Metode pemilihan informan pada penelitian ini menggunakan teknik “*purposive sampling*”, yaitu pengambilan sampel yang dilakukan secara

¹² Notoatmodjo, S. 2012. *Metodologi Penelitian Kesehatan. Edisi Revisi*. Jakarta: Rineka Cipta. h. 29

¹³ Johnny Ibrahim, 2006, “Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif”, PT Remaja Rosdakarya Bandung

acak dengan mempertimbangkan kriteria yang ditetapkan dalam penelitian.¹⁴

4. Definisi Istilah

Definisi istilah adalah penjelasan tentang setiap variabel yang ada didalam kerangka pikir yang perlu diamati dalam penelitian sehingga memiliki garis batas yang jelas.

Pada penelitian ini definisi istilah digunakan untuk menjelaskan:

- a. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan kehidupan normal yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap diwilayah tertentu dan hidup berkeliaran ditempat umum.
- b. Pengemis adalah seseorang yang memilih pekerjaan dengan cara meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan dari orang lain serta mengganggu ketertiban umum.

5. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data

a. Sumber Data

- 1) Data primer,

Menurut Sugiyono, data primer adalah data yang diperoleh secara langsung oleh pemilik data kepada pengumpul data¹⁵. Data primer yaitu data yang peneliti dapatkan dari responden atau sumber pertama berupa

¹⁴ Arikunto Suharsimi. 2006. "Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek", Jakarta. Rineka Cipta.h. 45

¹⁵Sugiyono. 2011. Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif. Alfabeta. Bandung. h 139

informasi-informasi yang belum di olah berupa hasil wawancara dengan pihak Dinas Sosial Kota Bengkulu, Satpol PP, gelandangan dan pengemis.

2) Data sekunder

Menurut Sugiyono, sumber data sekunder adalah sumber data yang diperoleh dengan cara membaca, mempelajari, dan memahami melalui media lain yang bersumber dari literatur, buku-buku serta dokumentasi perusahaan. Pada penelitian ini sumber data sekunder diperoleh melakukan penelitian kepustakaan dan dari dokumen-dokumen yang ada. Data sekunder berupa daftar jumlah gelandangan dan pengemis di Kota Bengkulu dan upaya, program pemerintah dalam penertiban, gelandangan, pengemis, anak jalanan dan pengamen data-data yang lain yang di anggap perlu dan relevan dengan penelitian ini

b. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang diperlukan dalam pembahasan ini melalui dua tahap penelitian, yaitu :

1) Studi Pustaka (*Library Research*)

Penelitian ini dilakukan untuk pengambilan data yang bersifat teori yang kemudian digunakan sebagai literatur penunjang guna mendukung penelitian yang dilakukan dengan menjadikan buku sebagai acuan yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

2) Studi Lapangan (*Field Research*)

Dalam penelitian ini penulis mengumpulkan data yang diperlukan

dengan cara melakukan pengamatan langsung pada objek penelitian, baik melalui observasi, maupun wawancara.

Penelitian lapang dilakukan dengan cara¹⁶:

a) Wawancara

Yaitu teknik pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab antara pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan, dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut.

Wawancara pada penelitian ini dilakukan dengan Dinas Sosial, Satpol PP dan dengan gelandangan yang berkeliaran dijalanan untuk mengenai asal mereka, sebab-sebab mereka menggelandang, serta keadaan keluarganya.

b) Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data dengan melakukan pengamatan, meliputi kegiatan pemusatan perhatian terhadap suatu obyek dengan menggunakan seluruh alat indra jadi mengobservasi dapat dilakukan melalui penglihatan, peraba dan pengecap.

Pengamatan dalam penelitian ini dilakukan untuk mengetahui beberapa hal-hal penting yang berhubungan dalam kebijakan ketentraman dan ketertiban terhadap gelandangan, pengemis, anak jalanan dan pengamen. Pengamatan ini dilakukan

¹⁶ Sugiyono. 2011. Metode Penelitian ...h.187

untuk mengetahui apakah Perda No. 07 tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis yang telah di keluarkan oleh pemerintah benar-benar dapat memberikan ketentraman dan ketertiban dari gelandangan, pengemis, anak jalanan dan pengamen.

c) Dokumentasi

Dokumentasi merupakan teknik untuk memperoleh data melalui buku-buku dan sejenisnya yang relevan dengan penelitian. Selain itu bisa juga dengan mengambil data-data dilapangan yang bisa berupa foto dan sebagainya.

6. Rencana Pengujian Keabsahan Data

Teknik keabsahan data dalam penelitian ini menggunakan triangulasi sumber dan triangulasi teknik¹⁷:

1. Triangulasi Sumber

Yaitu untuk mengecek kebenaran data dari keberagaman sumber, dalam penelitian ini peneliti membandingkan antara hasil pengamatan dengan hasil wawancara dan pendapat pribadi.

2. Triangulasi waktu

Yaitu penelitian melakukan observasi lebih dari satu kali agar hasil diperoleh memuaskan hal ini dilakukan apabila ada perubahan pada proses kerja dan perilaku manusia.

¹⁷ Satori Djam'an, 2009. *Metodologi Penelitian* h. 36

3. Triangulasi teknik

Yaitu mengecek data kepada sumber yang sama dengan teknik yang berbeda, misalnya data diperoleh dengan wawancara kemudian dicek dengan dokumentasi dan observasi.

7. Teknik Analisa Data

Dalam menganalisis data penelitian ini penulis menggunakan analisa deskriptif kualitatif atau disebut juga analisis isi (*content analysis*). Dalam menganalisis, penelitian ini penulis akan mendiskripsikan atau menggambarkan secara utuh dan nyata mengenai Implementasi Peraturan Daerah No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Bengkulu.

BAB II

KAJIAN TEORI DAN KERANGKA BERPIKIR

A. Implementasi

1. Pengertian Implementasi

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Menurut Browne dan Wildavsky¹⁸ menyatakan bahwa “implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan” Menurut Syaukani, implementasi adalah rangkaian aktivitas yang bertujuan untuk menyampaikan suatu kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan di dalam implementasi terdiri dari persiapan beberapa peraturan lanjutan yang merupakan pendukung dari kebijakan tersebut. Sumberdaya yang menjadi penanggung jawab implementasi, termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan sumber daya manusia. Aktivitas selanjutnya adalah langkah bagaimana kebijakan tersebut dapat berjalan secara kongkrit¹⁹

Pandangan di atas menunjukka bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan mentaati kelompok sasaran, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan

¹⁸ Usman Sunyoto. 2004. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar. h.7

¹⁹ Syaukani, dkk. 2004. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.h. 295

sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil kegiatan pemerintah.

Menurut Wahab, implementasi adalah pelaksanaan suatu kebijakan yang telah diberlakukan atau dirumuskan yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau suatu kejadian²⁰

Menurut Surmayadi yang mengemukakan ada tiga unsur penting dalam proses implementasi yaitu:

- a. Adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan
- b. Target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan ditetapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atau peningkatan
- c. Pelaksana (implementor), merupakan bagian yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.²¹

Pada kebijakan dalam skala mikro, implementasi hanya melibatkan satu badan saja yang berfungsi sebagai implementor contohnya kebijakan pembangunan infrastruktur publik untuk membantu masyarakat agar memiliki kehidupan yang lebih baik. Sedangkan untuk kebijakan berskala besar atau makro seperti contoh kebijakan

²⁰ Abdul Wahab, Solichin. 2012. *Analisis kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.h.79

²¹ Sumaryati, I. Nyoman. 2005. *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Citra Utama. h. 76

pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa.

2. Keberhasilan Implementasi

Pada pelaksanaan implementasi kebijakan dipengaruhi banyak faktor-faktor dan variabel dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Menurut Sujianto yang menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh antara lain ²²:

a. Standar dan Tujuan Kebijakan

Standar dan tujuan kebijakan memberikan perhatian utama pada faktor-faktor yang menentukan hasil kerja, maka identifikasi indikator-indikator hasil kerja merupakan hal yang penting dalam analisis. Karena indikator ini menilai, sejauh mana standar dan tujuan menjelaskan keseluruhan kebijakan, ini terbukti karena mudah diukur dalam berbagai kasus.

b. Sumberdaya Kebijakan

Implementasi kebijakan bukan hanya berkaitan dengan standar dan tujuan, tetapi juga sumberdaya yang digunakan untuk memudahkan administrasi. Adapun yang dimaksud sumber daya dalam implementasi kebijakan meliputi dana dan insentif yang diharapkan dapat menunjang implementasi yang efektif.

²² Sujianto. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Alaf Riau Pekanbaru. h.35

c. Aktifitas Pengamatan dan Komunikasi Interorganisasional

Suatu implementasi dikatakan efektif apabila memiliki standar dan tujuan program yang mudah dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab agar implementasi tercapai. Dalam implementasi kebijakan perlu melibatkan komunikasi yang konsisten dengan maksud mengumpulkan informasi. Komunikasi antara organisasi merupakan hal yang kompleks. Penyampaian informasi kebawah pada suatu organisasi atau organisasi yang satu ke organisasi yang lain, mau atau tidak komunikator baik secara sengaja atau tidak. Implementasi yang akan berhasil memerlukan mekanisme dan prosedur institusional di mana otoritas yang lebih tinggi dapat memungkinkan pelaksana akan bertindak dengan cara konsisten.

d. Karakteristik Pelaksana.

Pada pelaksanaan implementasi kebijakan terdiri dari beberapa pelaksana. Struktur birokrasi yang melaksanakan suatu kebijakan dianggap sebagai karakteristik, norma dan pola hubungan dalam eksekutif yang memiliki aktual atau potensial dengan apa yang dilakukan dalam kebijakan, lebih jelasnya karakteristik berhubungan dengan kemampuan dan kriteria staf tingkat pengawas (kontrol) hirarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dalam proses implementasi.

e. Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik

Pelaksanaan kebijakan tidak terlepas dari pengaruh ekonomi, sosial dan politik. Pengaruh ekonomi, sosial dan politik terhadap kebijakan pemerintah telah menjadi perhatian utama, walau dampak dari faktor ini baru sedikit mendapat perhatian. Tapi faktor ini memiliki efek yang menonjol terhadap keberhasilan aktivitas pelaksana.

Keberhasilan implementasi dapat dilihat dari pengaruh sikap para pembuat kebijakan dan juga unsur-unsur eksternal yang masih melihat kehendak kelompok sasaran. Sehingga perlu adanya keserasian dan keseimbangan antara program yang dibuat dengan kehendak kelompok sasaran. Hal ini dapat dicapai melalui komunikasi antara pembuat kebijakan dengan pelaksananya.

Nugroho menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari kemampuan dalam pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Isi kebijakan mencakup²³:

- a. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c. Derajat perubahan yang diinginkan
- d. Kedudukan pembuat kebijakan
- e. Siapa pelaksana program

Sementara itu situasi implementasinya adalah:

²³ Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. Gramedia, Jakarta.h. 174

1. Kekuasaan, kepentingan dan aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga penguasa
3. Keputusan dan daya tanggap

B. Peraturan Daerah (Perda)

1. Pengertian Peraturan Daerah (Perda)

Di dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas beberapa daerah provinsi yang didalamnya terbagi atas kabupaten dan kota. Dalam tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintah Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Daerah merupakan salah satu wujud bukti adanya pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam mengurus dan mengatur pemerintahannya sendiri, sebab dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah sangat diperlukan adanya peraturan lebih lanjut berupa Peraturan Daerah. Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah adalah peraturan perundangan yang dibentuk bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.²⁴

Penetapan peraturan daerah merupakan salah satu kewenangan suatu daerah dalam mengatur dan mengurus pemerintahan daerah.²⁵ Peraturan

²⁴ Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*

²⁵ Irawan Soejito. 2009. *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Jakarta, Bina Aksara., h. 1

Daerah adalah peraturan yang ditetapkan kepala daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah. Peraturan Daerah dibuat berdasarkan Undang-Undang atau penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.²⁶

Sedangkan menurut Bagir Manan, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan yang berazaskan perundang-undangan dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dan kemudian disahkan Bupati/Walikota untuk mengatur kepentingan masyarakat atau tatanan pemerintahan yang menjadi fungsi pemerintahan Kabupaten/Kota di bidang otonomi dan tugas pembantuan.²⁷

Peraturan Daerah terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah Provinsi, yang berlaku di provinsi tersebut.
Peraturan Daerah Provinsi dengan persetujuan Gubernur.
- b. Peraturan Daerah Kota atau Kabupaten dibentuk oleh DPRD Kota atau Kabupaten dengan persetujuan bersama Walikota atau Bupati.

Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk Peraturan Perundang-Undangan merupakan bagian dari pembangunan sistem hukum nasional. Peraturan Daerah yang baik dapat terwujud bila didukung oleh metode dan standar yang tepat sehingga memenuhi teknis pembentukan

²⁶ Soebono Wirjosoegito, 2004, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm 14

²⁷ Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, 2009, *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, hlm. 25-28.

Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011²⁸

2. Landasan-Landasan Pembentukan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah dalam pembentukannya tunduk pada asas maupun teknik dalam penyusunan Perundang-Undangan yang telah ditentukan. Hal yang sangat penting dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diantaranya adalah landasan dibentuknya peraturan daerah. Landasan yang dimaksud disini adalah pijakan, alasan atau latar belakang mengapa Perundang-Undangan itu harus dibuat²⁹

Adapun landasan dalam menyusun Perundang-Undangan yang berkualitas, meliputi³⁰:

a. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi landasan dasar (*bevoegheid competentie*) pembuat Peraturan Perundang-Undangan. Apakah kewenangan pejabat atau badan mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam Perundang-Undangan atau tidak. Pembentukan kebijakan Perda diperlukan dasar perundang-undangan dan wajib disebutkan karena seorang

²⁸ Sofiana Hanjani, 2014, *Pelaksanaan Perda Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2004 tentang Penggunaan Fasilitas Pejalan Kaki (Trotoar) oleh Pedagang Kaki Lima di Sepanjang Kawasan UGM (Di Area RSUP Prof. Dr. Sardjito)*, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm. 9

²⁹ Sofiana Hanjani, 2014, *Pelaksanaan Perda Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2004 tentang Penggunaan Fasilitas Pejalan Kaki (Trotoar) oleh Pedagang Kaki Lima di Sepanjang Kawasan UGM (Di Area RSUP Prof. Dr. Sardjito)*, Skripsi, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm. 9

³⁰ Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono, 2009, *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta:Universitas Atmajaya, hlm. 25-28

pejabat/suatu badan tidak berwenang (*onbevoegheid*) mengeluarkan aturan.

Landasan ini dibagi menjadi dua:

- 1) Dari segi formil, landasan ini memberikan kewenangan bagi instansi tertentu untuk membuat peraturan tertentu.
- 2) Dari segi materiil sebagai dasar hukum mengatur hal-hal tertentu.

Landasan yuridis dari penyusunan Peraturan Perundang-Undangan meliputi 3 hal, yakni: 1) Kewenangan dari pembuat Peraturan-Undangan; 2) Kesesuaian bentuk dan jenis Peraturan Perundang-Undangan dengan materi yang diatur; 3) Keharusan mengikuti tata cara tertentu pembuatan Peraturan-Undangan. Dalam suatu Peraturan-Undangan landasan yuridis ini ditempatkan pada bagian konsideran “mengingat”

b. Landasan Sosiologis

Yakni satu Peraturan Perundang-Undangan yang dibuat harus dapat dipahami oleh masyarakat sesuai dengan kenyataan hidup. Ini berarti bahwa hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum hidup (*the living law*) dalam masyarakat. Hal tersebut menjelaskan bahwa dibuatnya Peraturan Perundang-Undangan tidak lepas dari gejala-gejala sosial yang ada di masyarakat. Dengan melihat kondisi sosial yang terjadi pada masyarakat dalam rangka penyusunan suatu Peraturan-Undangan maka tidak begitu banyak lagi pengaruh institusi kekuasaan dalam melaksakannya.

c. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan dasar dari suatu filsafat atau pandangan yang menjadi dasar ketika membuat kebijakan pemerintah ke dalam draft peraturan negara. Suatu rumusan Perundang-Undangan harus mendapat pembenaran (*rechvaardiging*) yang dapat diterima dan dikaji secara filosofis. Landasan filosofis yang menjadi dasar pembentukan kebijakan harus sesuai dengan cita-cita kebenaran (*idee der waarheid*), cita-cita keadilan (*idee der grerechtsigheid*) dan cita-cita kesusilaan (*idee der eedelijkheid*). Hal ini menunjukkan bahwa peraturan daerah atau perundang-undangan dikatakan memiliki landasan filosofis (*filosofis grondflag*) apabila rumusan di dalam perundang-undangan tersebut mendapat pembenaran yang dikaji secara filosofis. Landasan filosofis negara Indonesia adalah Pancasila sebagai suatu sistem nilai nasional bagi sistem kehidupan bernegara.

d. Landasan Politis

Yakni garis kebijakan yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara. Hal ini dapat diungkapkan pada garis politik seperti pada saat ini tertuang pada Program Legislasi Nasional (*Prolegnas*) maupun Program Legislasi Daerah (*Prolegda*), dan juga kebijakan Program Pembangunan Nasional (*Propernas*) sebagai arah kebijakan pemerintah yang akan dilaksanakan selama pemerintahannya ke depan. Ini berarti memberi pengarahannya dalam pembuatan Peraturan

Perundang-Undangan yang akan dibuat oleh badan maupun pejabat yang berwenang

3. Dasar Konstitusional Peraturan Deaerah

Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945 menjelaskan bahwa pemerintah Daerah berhak menetapkan dan membuat Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pemerintahan daerah”. Regulasi Peraturan Daerah merupakan bagian dari kekuatan dari kegiatan legislasi lokal dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, yang berkaitan dengan otonomi daerah dan tugas pembantuan

4. Fungsi Peraturan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Peraturan Daerah menyatakan bahwa peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atributif. Fungsi Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 236 UndangUndang Nomor 2014 tentang Peraturan Daerah sebagai berikut:³¹

- a. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- b. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjelasan lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan masing-masing kepentingan umum.

³¹ Maria Farida Indarti S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan:Jenis Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta:Kanisius, hlm 323

C. Peraturan Daerah Kota Bengkulu No 07 Tahun 2017

Menimbang gelandangan, pengamen dan pengemis adalah bagian dari Warga Negara Indonesia yang harus diberikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasarnya agar dapat hidup layak dan sejahtera dan jumlah gelandangan, pengamen dan pengemis di Kota Bengkulu menunjukkan kecenderungan meningkat yang berpotensi mengganggu ketentraman dan ketertiban umum, sehingga perlu dilakukan penanganan secara komprehensif, terpadu dan berkesinambungan maka pemerintahan kota Bengkulu membuat kebijakan Perda No 07 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis.

Di dalam Peraturan Daerah Kota Bengkulu Nomor 07 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis dijelaskan beberapa pengertian sebagai berikut :³² :

- a. Gelandangan adalah orang yang menjalani kehidupan yang tidak sesuai tempat tinggal dan tidak memiliki pekerjaan yang tetap diwilayah tertentu dan hidup berkeliaran ditempat umum.
- b. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan dari orang lain serta mengganggu ketertiban umum.
- c. Tuna sosial adalah bagian masyarakat yang menyandang masalah kesejahteraan sosial termasuk diantaranya gelandangan, pengemis, pengamen dan tuna susila.

³² <http://www.bengkulukota.go.id/data/perda-n0-3-tahun-2008>

d. Tuna susila adalah orang yang melakukan pekerjaan yang berkaitan dengan hubungan seksual tanpa didasari dengan perkawinan yang sah dan mengharapkan imbalan/upah sebagai penyediaan jasa layanan.

Maksud ditetapkannya Perda Kota Bengkulu No 07 Tahun 2017 adalah sebagai upaya memberikan pembinaan gelandangan dan pengemis yang dilandasi asas pengayoman, asas kemanusiaan, asas kekeluargaan, asas keadilan dan asas ketertiban dan kepastian hukum. Sedangkan tujuannya yang tertulis dalam pasal 3 adalah :

1. Mencegah dan mengantisipasi meningkatnya komunitas anak jalanan, gelandangan, dan pengemis.
2. Mencegah penyalahgunaan komunitas anak jalanan, gelandangan dan pengemis dari eksploitasi pihak-pihak tertentu.
3. Mendidik komunitas anak jalanan, gelandangan dan pengemis agar dapat hidup secara layak dan normal sebagaimana kehidupan masyarakat umumnya.
4. Memberdayakan para anak jalanan, gelandangan dan pengemis untuk dapat hidup mandiri secara ekonomi dan sosial.
5. Meningkatkan peran serta dan kesadaran pemerintah daerah, dunia usaha elemen masyarakat lainnya untuk berpartisipasi dalam penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis

Di dalam Perda No 07 Tahun 2017, pada Bab IV pasal 7 mengenai penanganan gelandangan dan pengemis dijelaskan bahwa Pemerintah Kota berkewajiban melaksanakan upaya penanganan anak jalanan, gelandangan

dan pengemis. Penanganan anak jalanan, gelandangan dan pengemis dilaksanakan secara terpadu oleh Pemerintah Kota dengan melibatkan dunia usaha dan elemen masyarakat lainnya. Penanganan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui usaha preventif, represif, dan rehabilitatif.

Dalam melakukan penertiban, Walikota menunjuk pejabat yang berwenang berdasarkan tugas pokok dan fungsinya dalam menertibkan terhadap pelanggaran ketentraman dan ketertiban umum yang dilakukan berdasarkan temuan langsung di lapangan atau berupa laporan dari unsur masyarakat maupun aparat. Bentuk penertiban dilakukan dengan pemberian sanksi. Dalam hal tertentu, dalam rangka pelaksanaan ketentraman dan ketertiban umum Pemerintah Kota dapat meminta bantuan aparat Kepolisian Republik Indonesia dan Tentara Nasional Indonesia. Hal ini dapat dilihat pada pasal 37.

Berdasarkan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 39 (1), pelanggaran atas ketentuan Peraturan Daerah ini, diancam dengan hukuman pidana kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah) atau tindak pidana.

D. Gelandangan dan Pengemis

1. Pengertian

Gelandangan dan pengemis merupakan permasalahan sosial di tengah masyarakat perkotaan. Keberadaan mereka sering mengganggu pemandangan kota. Masyarakat pada umumnya sering menyebut gelandangan dan pengemis dengan sebutan “gepeng”. Istilah gepeng tidak hanya menjadi kosa kata umum dalam percakapan sehari-hari dan topik pemberitaan media massa, tetapi juga sudah menjadi istilah dalam dalam kebijakan Pemerintah merujuk pada sekelompok orang tertentu yang lazim ditemui dikota-kota besar. Istilah lain yang disandang gelandangan dan pengemis ditengah masyarakat Indonesia adalah *Tunawisma*.³³

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak memiliki rumah sebagai tempat untuk tinggal dan tidak memiliki pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan, pengemis adalah orang-orang yang bekerja dengan cara meminta-minta di muka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain.

³³ Magfud Ahmad, 2010, *Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng)*, Jurnal Penelitian STAIN Pekalongan: Vol. 7. No. 2, Pekalongan, h 2

Dari beberapa pengertian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa gelandangan adalah seseorang yang menjalani kehidupannya secara tidak normal dibandingkan dengan kehidupan normal ditengah masyarakat serta berkeliling mencari pekerjaan dan tempat tinggal meskipun tidak menetap. Sedangkan pengemis adalah seseorang yang mencari penghasilannya dengan cara meminta-minta dengan memohon belas kasihan orang lain agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya.³⁴

2. Pandangan Syariat Agama Islam Tentang Larangan Meminta-minta

Islam tidak mensyari'atkan meminta-minta dengan berbohong dan menipu. Alasannya bukan hanya karena melanggar dosa, tetapi juga karena perbuatan tersebut dianggap mencemari perbuatan baik dan merampas hak orang-orang miskin yang memang membutuhkan bantuan. Perbuatan mengemis bahkan dapat merusak citra baik orang-orang miskin yang tidak mau minta-minta dan orang-orang yang mencintai kebajikan. Karena mereka dimasukkan dalam golongan orang-orang yang meminta bantuan.

Banyak dalil yang menjelaskan haramnya meminta-minta dengan menipu dan tanpa adanya kebutuhan yang mendesak. Di dalam Al Quran suart Al-Baqarah ayat 177 di jelaskan mengenai gelandangan, anak yatim, orang miskin dan pengemis adapun ayatnya sebagai berikut :³⁵

³⁴Dimas Dwi Irawan, 2013, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, , Jakarta, Titik Media Publisher , h. 12

³⁵ Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Quran Terjemahan dan Tafsir*. Bandung Syamil Quran 2012

﴿لَيْسَ الْبِرَّ أَنْ تُوَلُّوا وُجُوهَكُمْ قِبَلَ الْمَشْرِقِ وَالْمَغْرِبِ وَلَكِنَّ الْبِرَّ
 مَنْ ءَامَنَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَالْمَلَائِكَةِ وَالْكِتَابِ وَالنَّبِيِّينَ
 وَءَاتَى الْمَالَ عَلَى حُبِّهِ ذَوِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسْكِينِ
 وَابْنَ السَّبِيلِ وَالسَّائِلِينَ وَفِي الرِّقَابِ وَأَقَامَ الصَّلَاةَ وَءَاتَى
 الزَّكَاةَ وَالْمُوفُونَ بِعَهْدِهِمْ إِذَا عَاهَدُوا ۗ وَالصَّابِرِينَ فِي
 الْبَأْسَاءِ وَالضَّرَّاءِ وَحِينَ الْبَأْسِ ۗ أُولَٰئِكَ الَّذِينَ صَدَقُوا ۗ وَأُولَٰئِكَ
 هُمُ الْمُتَّقُونَ ﴿١٧٧﴾

Artinya :

Bukanlah menghadapkan wajahmu ke arah timur dan barat itu suatu kebajikan, akan tetapi Sesungguhnya kebajikan itu ialah beriman kepada Allah, hari Kemudian, malaikat-malaikat, kitab-kitab, nabi-nabi dan memberikan harta yang dicintainya kepada kerabatnya, anak-anak yatim, orang-orang miskin, musafir (yang memerlukan pertolongan) dan orang-orang yang meminta-minta; dan (memerdekakan) hamba sahaya, mendirikan shalat, dan menunaikan zakat; dan orang-orang yang menepati janjinya apabila ia berjanji, dan orang-orang yang sabar dalam kesempitan, penderitaan dan dalam peperangan. mereka Itulah orang-orang yang benar (imannya); dan mereka Itulah orang-orang yang bertakwa.

Berdasarkan ayat diatas telah menjelaskan bahwa meminta-minta itu dilarang, seperti yang dilakukan oleh gelandangan dan pengemis yang ada pada kota Bengkulu. Maka dari itu implementasi peraturan daerah no 03 tahun 2008 tentang ketentraman dan ketertiban umum harus berjalan dengan sebagaimana mestinya agar tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dan bisa menjalankan syariat Islam.

3. Faktor-Faktor Munculnya Gelandangan dan Pengemis

Gelandangan, pengemis, tuna sosial dan anak jalanan disebut sebagai salah satu penyakit sosial atau penyakit sosial (Patologi Sosial). Segala bentuk tingkah laku dan gejala-gejala sosial yang dianggap tidak sesuai, melanggar norma- norma umum, adat istiadat, hukum formal, atau tidak bisa dintegrasiakan dalam pola tingkah laku umum dikategorikan sebagai penyakit sosial atau penyakit masyarakat.³⁶

Pada umumnya penyebab munculnya gelandangan, pengemis, tuna sosial dan anak jalanan bisa dilihat dari faktor internal dan eksternal. Faktor internal berkaitan dengan kondisi diri yang peminta-minta, sedangkan faktor eksternal berkaitan dengan kondisi diluar yang bersangkutan³⁷

Menurut Dimas Dwi Irawan, ada beberapa faktor yang menyebabkan orang-orang melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis tersebut, yaitu³⁸

a. Malas Berusaha

Perilaku dan kebiasaan meminta-minta agar mendapatkan uang tanpa usaha, payah cenderung membuat sebagian masyarakat menjadi malas dan ingin enaknja saja tanpa berusaha terlebih dahulu.

³⁶ Kartini Kartono, 2003, *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja*, Ed. 1, Cet. 5, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 4.

³⁷ Maghfur Ahmad, *Strategi Kelangsungan Hidup Gelandang-Pengemis (Gepeng)*, Jurnal Penelitian, Vol. 7, No. 2, November 2010, E-Journal on line, , [20/5/2015].

³⁸ Dimas Dwi Irawan, 2013, *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*, , Jakarta, Titik Media Publisher, h. 6

b. Cacat fisik

Faktor pendorong seseorang untuk melakukan perbuatan mengemis dan hidup menjadi gelandangan adalah keterbatasan fisik. Sulitnya lapangan kerja dan kesempatan bagi penyandang cacat fisik untuk mendapatkan pekerjaan yang layak membuat mereka pasrah dan bertahan hidup dengan cara menjadi gelandangan dan pengemis.

c. Tidak adanya lapangan pekerjaan

Akibat sulit mencari kerja, apalagi yang tidak sekolah atau memiliki keterbatasan kemampuan akademis akhirnya membuat langkah mereka seringkali salah yaitu menjadikan minta-minta sebagai satu-satunya pekerjaan yang bisa dilakukan.

d. Kemiskinan dan terlilit masalah ekonomi yang akut

Kebanyakan gelandangan dan pengemis adalah orang tidak mampu yang tidak berdaya dalam menghadapi masalah ekonomi yang berkelanjutan. Permasalahan ekonomi yang sudah akut mengakibatkan orang-orang hidup dalam krisis ekonomi hidupnya sehingga menjadi gelandangan dan pengemis adalah sebagai jalan bagi mereka untuk bertahan hidup.³⁹

³⁹ Artidjo Alkostar, 1984, *Advokasi Anak Jalanan*, Rajawali, Jakarta, hlm. 14.

Permasalahan munculnya masalah sosial seperti gelandangan, pengemis dan anak jalanan dapat diuraikan sebagai berikut

a. Masalah Kemiskinan

Kemiskinan merupakan faktor dominan yang menyebabkan banyaknya gelandangan, pengemis. Gelandangan dan pengemis terbagi menjadi dua tipe yaitu gelandangan pengemis miskin materi dan gelandangan pengemis miskin mental. Gelandangan dan pengemis yang miskin materi adalah gelandangan dan pengemis yang tidak memiliki uang atau harta benda sehingga memutuskan untuk menjadi gelandangan dan mengemis. Sedangkan gelandangan dan pengemis yang miskin mental memiliki harta benda namun mental di dalam diri mereka membuat atau mendorong mereka menjadi gelandangan dan pengemis.⁴⁰

b. Masalah Pendidikan

Rendahnya pendidikan sangat berpengaruh pada terhadap kesejahteraan seseorang. Pendidikan sangat berpengaruh terhadap persaingan di dunia kerja, oleh sebab itu pendidikan yang terlampau rendah dapat menimbulkan kemiskinan⁴¹

c. Masalah Keterampilan Kerja

Pada umumnya gelandangan dan pengemis tidak memiliki keterampilan yang sesuai dengan tuntutan pasar kerja, ciri-ciri orang

⁴⁰ Engkus Kuswarno, 2008, *Metode Penelitian Komunikasi Contoh-Contoh Penelitian Kualitatif Dengan Pendekatan Praktis: "Manajemen Komunikasi Pengemis"*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, h. 91.

⁴¹ Hartomo, Arnican, 2001, *Ilmu Sosial Dasar*, PT. Bumi Angkasa, Jakarta, h 329.

yang berada dalam garis kemiskinan adalah orang hidup di kota dengan usia muda namun tidak memiliki keterampilan.²⁶ Sehingga tidak ada jalan lain baginya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang pada akhirnya mereka pun harus mengemis di tempat-tempat umum.⁴²

d. Masalah Sosial Budaya

Kondisi sosial budaya terjadi karena dipikiran para gepeng muncul kecenderungan bahwa pekerjaan yang dilakukan tersebut adalah sesuatu yang biasa-biasa saja, selayaknya pekerjaan lain yang bertujuan untuk memperoleh penghasilan. Sehingga membudaya oleh para gepeng untuk memperoleh penghasilan di muka umum. Gelandangan dan pengemis sudah menjadi budaya yang melekat dalam diri mereka, budaya malu dan harga diri sudah tidak di pertahankan lagi. Dengan begitu harga diri sudah tidak menjadi hal yang berharga bagi mereka.⁴³

C. Pandangan Hukum Islam Tentang Peraturan Daerah

Al-Quran terkadang menjelaskan berbagai berita tentang kondisi pemerintahan Islam di kota Madinah mulai dari pokok masalah hingga kendala-kendalanya. Kitab suci ini juga menjelaskan metode dan mekanisme keluar dari masalah-masalah tersebut. Berita-berita itu tidak hanya menganalisa dan mengklasifikasi masalah, tapi juga menyinggung

⁴² Isma Riskawati, Abdul Syani. *Faktor Penyebab...* h. 51

⁴³ Isma Riskawati, Abdul Syani, "Faktor Penyebab Terjadinya Gelandangan dan Pengemis (Studi Pada Gelandangan dan Pengemis Di Kecamatan Tanjung Karang Pusat Kota Bandar Lampung)", *Jurnal Sociologie*, Vol. 1, No. 1, (September 2013), hlm. 51

mekanisme penanganan dan kebijakan Rasul Saw. Karena Rasul Saw mengetahui kondisi politik, sosial, dan bahkan budaya masyarakat, maka beliau tidak hanya sekedar memberikan usulan dan masukan, tapi juga mengeluarkan instruksi untuk dilaksanakan.

Dalam pemikiran Al-Quran, pemerintah dengan sendirinya tidak memiliki nilai intrinsik, tapi kekuasaan harus ditujukan untuk menengahi dan menyelesaikan perselisihan dan mengatur masyarakat. Mengimplementasikan dengan mantap keputusan, program dan kebijakan serta tidak menunda atau lemah dalam melaksanakan undang- undang. Allah Swt berfirman :

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ^ط وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَأَنْفَضُوا^ط
 مِّنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ^ط وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ^ط وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ^ط
 فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ^ج إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ ﴿١٥٩﴾

Artinya :

Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya. Maksudnya: urusan peperangan dan hal-hal duniawiyah lainnya, seperti urusan politik, ekonomi, kemasyarakatan dan lain-lainnya.

Dari penjelasan ayat diatas apabila mempunyai suatu keinginan atau membulatkan tekad, maka bertawakkallah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.” ketakwaan dalam segala bidang, juga punya kemampuan ilmiah dan ketahanan fisik untuk melakukan

pekerjaan yang diterima oleh logika dan agama. Berarti pemerintah mempunyai suatu tekad dalam bidang kebijakan ketertiban sosial. Sifat-sifat ini tentu saja dapat memperkuat kebijakan pemerintah dan tidak ada yang diperoleh oleh rakyatnya kecuali kemaslahatan, kebaikan, dan jauh dari kenyamanan masyarakat.

Dalam melaksanakan suatu implementasi kebijakan harus bisa berbuat keadilan dan menjauhi hawa nafsu serta kecenderungan emosional yang dilakukan oleh seseorang, kelompok maupun pemerintah. Dimana firman Allah. SWT.

يَدَاوُرْدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌ بِمَا نَسُوا يَوْمَ الْحِسَابِ ﴿٣١﴾

Artinya :

Hai Daud, Sesungguhnya Kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, Maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perhitungan.

BAB III

GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

A. Kota Bengkulu

1. Letak Geografis dan Iklim

Kota Bengkulu merupakan Ibu Kota Propinsi Bengkulu yang memiliki luas 151.7 KM² menurut hasil survey terakhir Bakosurtanal. Kota Bengkulu terletak di posisi Barat Pulau Sumatera berada diantara 30 45” – 30 59” Lintang Selatan serta 10-20, 22” Bujur Timur.

Secara historis Kota Bengkulu terbentuk berdasarkan Undang-undang No. 6 tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonomi Kabupaten-kabupaten dalam lingkungan Daerah Propinsi Sumatera Selatan. Sejak dikeluarkannya UU No. 1 tahun 1957, Kota kecil Bengkulu diubah statusnya menjadi Kotapraja, meliputi 4 wilayah kedudukan yang membawahi 28 Kepangkuan. Berdasarkan UU. No. 9 tahun 1967 Jo. Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 1988 Propinsi Bengkulu berdiri di Kota Bengkulu dijadikan sebagai Ibu Kota. Kemudian sebutan Kotapraja diganti dengan Kotamadya Dati II Bengkulu sesuai dengan UU. No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Istilah Kotamadya Dati II Bengkulu berubah menjadi Kota Bengkulu berdasarkan UU. No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Kota Bengkulu dipimpin oleh seorang Walikota dan Wakil Walikota yang dipilih langsung melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah tahun 2008. Pada tahun 2010 untuk pemilihan legeslatif telah terpilih 30 orang anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdiri dari 22 orang laki-laki dan 8 orang perempuan. Untuk berjalannya roda Pemerintahan, Pemerintah Kota Bengkulu memiliki 108 unit kerja sebagaimana pada tabel 1 berikut :

Tabel 1.
Persebaran Unit Kerja Di Pemerintahan Kota Bengkulu

| No | Unit Kerja | Jumlah |
|--------------|-------------|------------|
| 1 | Sekretariat | 3 |
| 2 | Badan | 10 |
| 3 | Dinas | 15 |
| 4 | Kantor | 4 |
| 5 | Kecamatan | 9 |
| 6 | Kelurahan | 67 |
| Total | | 108 |

Sumber : Bappeda Kota Bengkulu, 2011

2. Visi dan Misi Kota Bengkulu

Visi dan Misi Kota Bengkulu seperti yang tertera di Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kota Bengkulu tahun 2013 – 2018 adalah menuju masyarakat Kota Bengkulu yang bermartabat dan makmur.

Untuk mewujudkan visi tersebut maka dijabarkan ke dalam 7 dasar pembangunan kota yang salah satunya adalah “ *Meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan dan pelayanan kesehatan serta menciptakan lapangan pekerjaan demi terwujudnya kehidupan masyarakat yang makmur* “.

Untuk terwujudkan visi dan misi tersebut, Pemerintah Kota Bengkulu mempunyai strategi utama yang disebut 3 Pilar yaitu , *Pendidikan, Kesehatan dan Ekonomi Kerakyatan*.

Melihat visi dan misi dan strategi utama yang diemban Pemerintah Kota Bengkulu, sungguh merupakan kemuliaan hak dan kewajiban Pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan warganya. Namun dalam sisi lain terhadap masalah anak jalanan dan eksesnya masih didapatkan kenyataan yang tidak mencerminkan, mulai dari adanya usia anak-anak yang putus dari bangku pendidikan, adanya perilaku anak-anak ngelem, orang tua anak jalanan yang miskin dan rumahnya tidak layak huni. Itu adalah sebagian fenomena sosial yang masih menjadi renungan dan agenda besar untuk ditindaklanjuti.

B. Dinas Sosial

Dinas Sosial Kota Bengkulu merupakan salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah selain mengemban visi dan misi Pemerintah Kota maka juga melaksanakan tugas pokok dan fungsi dalam bidang sosial. Pembentukan Dinas Sosial Kota Bengkulu didasari atas :

1. Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 57 tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah.
3. Peraturan Daerah Kota Bengkulu No. 09 tahun 2008 tentang Susunan Organisasi Dinas Dearah Kota Bengkulu.

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya maka Dinas Sosial Kota Bengkulu dijabarkan dalam Peraturan Walikota Bengkulu No. 26 Tahun 2008 tanggal, 16 Desember 2008 tentang uraian tugas, fungsi, dan tata kerja Dinas Daerah Kota Bengkulu, yang terdiri dari : Kepala Dinas , Sekretariat, Bidang Perencanaan, Bidang Rehabilitasi Sosial, Bidang Bantuan Sosial, Unit Pelaksana Teknis Dinas, dan Kelompok Jabatan Fungsional.

Dalam penanganan anak jalanan maka Bidang Rehabilitasi Sosial mempunyai tugas melaksanakan urusan rehabilitasi penyandang cacat dan lanjut usia, pembinaan bagi tuna sosial (gelandangan dan pengemis, Wanita Tuna Susila, Waria, penyandang psikotik/ gangguan jiwa), anak terlantar, anak nakal dan korban narkoba dan pengangkatan anak. Maka dalam melaksanakan bidang tersebut bidang rehabilitasi sosial mempunyai fungsi (pasal 13) point : yakni melaksanakan pembinaan dan rehabilitasi sosial anak nakal, anak terlantar dan korban narkotik, penyusunan rencana / program kegiatan bidang rehabilitasi sosial.

Maka dalam tugas pokok dan fungsi penanganan masalah anak jalanan dilaksanakan oleh Seksi Rehabilitasi Sosial Anak Nakal dan Korban Narkotika, diantaranya :

1. Menghimpun dan mempelajari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan bidang tugas seksi rehabilitasi sosial anak nakal dan korban narkotika.
2. Melaksanakan pembinaan dan bimbingan teknik rehabilitasi terhadap anak nakal, anak terlantar dan korban napza dan pengangkatan anak.
3. Melaksanakan pembinaan dan pelayanan rehabilitasi sosial terhadap anak nakal dan anak terlantar.
4. Melaksanakan pembinaan dan bantuan modal usaha ekonomi produktif terhadap anak nakal dan korban napza.

Melihat tugas pokok dan fungsi Dinas Sosial Kota tersebut berarti bahwa penanganan anak jalanan masuk pada Bidang Rehabilitasi Sosial tepatnya di Seksi Rehabilitasi Sosial Anak Nakal dan Korban Narkotika. Alasan-alasan klasik baik tidak tersedianya anggaran dan kurang sumber daya manusia ternyata masih merupakan senjata yang kuat agar masalah anak jalanan kurang mendapatkan porsi penanganan. Data-data anak jalanan dan seluruh fenomena dan eksekusi yang ditimbulkan tidak menjadikan target perhatian Pemerintah Kota Bengkulu dan berbagai Lembaga Peduli. Maka tidak dapat dipungkiri masalah anak jalanan berpotensi selalu meningkat.

Secara ideal permasalahan anak jalanan menjadi kewenangan Dinas Sosial Kota Bengkulu, akan tetapi sampai saat ini tindakan yang dilakukan

masih sangat terbatas. Hal ini tercermin dalam hasil wawancara yang dilaksanakan kepada Kabid Rehabilitasi Sosial “ LS “, bahwa tindakan yang dilaksanakan di Dinas Sosial Kota Bengkulu adalah :

1. Penegakan Perda Ketertiban Umum di Kota Bengkulu, sehingga diadakan razia gabungan dalam rangka penangkapan kepada gelandangan, pengemis dan anak jalanan di Kota Bengkulu.
2. Setelah penangkapan maka dilakukan registrasi / pendataan dan pembinaan, selanjutnya dikembalikan kepada keluarganya.
3. Himbuan tertulis melalui selebaran agar tidak melakukan aktivitas di jalanan dan mengganggu ketertiban umum yang ditujukan kepada gelandangan, pengemis dan anak jalanan.
4. Dana dekonsentrasi yakni berupa alokasi dari APBN melalui Dinas Kesejahteraan Sosial Propinsi Bengkulu yang berupa paket bantuan stimulan bagi anak jalanan.

D. Satuan Polisi Pamong Praja

Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disingkat Satpol PP, adalah bagian perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Polisi Pamong Praja adalah anggota Satpol PP sebagai aparat pemerintah daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat.

Satpol PP merupakan bagian perangkat daerah di bidang penegakan Perda, ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Satpol PP dipimpin

oleh seorang Kepala Satuan dan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Satpol PP dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 di dalam Perda Kota Bengkulu No 13 Tahun 2013 , mempunyai fungsi :

1. Penyusunan program dan pelaksanaan penegakan Perda dan Peraturan Walikota, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat.
2. Pelaksanaan kebijakan penegakan perda dan peraturan walikota.
3. Pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di daerah.
4. Pelaksanaan kebijakan perlindungan masyarakat.
5. Pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan mentaati Perda dan Peraturan Walikota.

E. Gelandangan dan Pengemis

Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Sosial Bengkulu, diperoleh data gelandangan dan pengemis yang berada dikawasan kota Bengkulu.

| No | Nama | Jenis Kelamin | Tempat, Tanggal Lahir | Alamat |
|----|---------|---------------|-----------------------|---|
| 1 | Tarmizi | Laki-laki | Bengkulu | Jl. Jambu 3 Rt 06 Sawah Lebar |
| 2 | Mus | Laki-laki | Bengkulu | Pasar Melintang |
| 3 | Akpan | Laki-laki | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 02 RW 01 |
| 4 | Hendri | Laki-laki | Bengkulu | Jl. Merpati 23 RT 14 Rawa Makmur Permai |

| | | | | |
|----|--------------|-----------|----------|--|
| 5 | Anton | Laki-laki | Bengkulu | Jl. Merapi Ujung RT 27 Kebun Tebeng |
| 6 | Sukardim | Laki-laki | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 06 RW 01 |
| 7 | Asmadi | Laki-laki | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 06 RW 01 |
| 8 | Andri | Laki-laki | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 06 RW 01 |
| 9 | Bikhar | Laki-laki | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 06 RW 01 |
| 10 | Amir Hamjah | Laki-laki | Bengkulu | Bumi Ayu |
| 11 | Lisa | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 02 RW 01 |
| 12 | Yuli | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 06 RW 02 |
| 13 | Erna | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 03 RW 01 |
| 14 | Sri | Perempuan | Bengkulu | Rawa Makmur Permai 23 RT 14 |
| 15 | Asiva | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 01 RW 01 |
| 16 | Atriani | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 06 RW 01 |
| 17 | Yarmi | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 06 RW 01 |
| 18 | Lastri | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 06 RW 01 |
| 19 | Yati | Perempuan | Bengkulu | Jalan Intan Bumi Ayu I |
| 20 | Dewi | Perempuan | Bengkulu | Rawa Mamkur Permai Merpati |
| 21 | Nengsi | Perempuan | Bengkulu | Tebeng Belakang Gereja |
| 22 | Anita | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 03 RW 01 |
| 23 | Leni Marlina | Perempuan | Bengkulu | Jln. Cendanga Gang Mangga Besar |
| 24 | Nurhayati | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 08 RW 02 |
| 25 | Zubaidah | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 06 RW 02 |
| 26 | Kasmawati | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 08 RW 02 |
| 27 | Puspa | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 01 RW 02 |
| 28 | Hengki | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 03 |

| | | | | |
|----|----------|-----------|----------|------------------------------|
| 29 | Samsia | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 01 RW 02 |
| 30 | Sudarman | Laki-laki | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 01 RW 02 |
| 31 | Susi | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru RT 07 RW 02 |
| 32 | Asmi | Perempuan | Bengkulu | Surabaya |
| 33 | Sumiati | Perempuan | Bengkulu | Sawah Lebar Baru |

Sumber : Dinas Sosial, 2018

F. Karakteristik Responden

Pada penelitian ini, informan sebanyak 5 orang yang terdiri dari 1 orang Dinas Sosial Kota Bengkulu, 2 orang Satpol PP dan 2 orang gelandangan pengemis. Karakteristik responden dapat dilihat pada tabel dibawah ini

Tabel 2
Karakteristik Responden

| No | Informan | Inisial | Umur | Pendidikan | Agama | Keterangan |
|----|------------|---------|--------|------------|-------|--------------|
| 1 | Informan 1 | Ny. F | 45 Thn | S1 | Islam | Dinas Sosial |
| 2 | Informan 2 | Tn. T | 37 Thn | S1 | Islam | Satpol PP |
| 3 | Informan 3 | Tn. W | 40 Thn | SMA | Islam | Satpol PP |
| 4 | Informan 4 | Hd | 16Thn | SMP | Islam | Gelandangan |
| 5 | Informan 5 | Ls | 12 Thn | SD | Islam | Pengemis |

Sumber : Data primer yang diolah, 2018

Keterangan :

1. Informan 1

Ny. F adalah informan dari Dinas Sosial yang merupakan sumber informasi dari Dinas Sosial mengenai bagaimana pelaksanaan atau implementasi Perda No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan

dan pengemis selama ini. Diantara tugas dan tanggung jawabnya adalah memberi bimbingan teknis dan pengendalian pemberian bantuan sosial, melaksanakan koordinasi penanggulangan gelandangan dan pengemis, serta memantau perkembangan kondisi penyandang masalah tuna sosial.

2. Informan 2 dan 3

Tn T dan Tn. W adalah informan dari Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) yang dalam penelitian ini tanggung jawab mengendalikan dan rehabilitasi penyandang masalah kesejahteraan sosial seperti gelandangan dan pengemis.

3. Informan 4 dan 5

Informan Hd dan Ls adalah informan yang diambil dari gelandangan dan pengemis yang sering ditemui di Simpang Lima Kota Bengkulu. Informan Hd dan Ls beralamat di kawasan sekitar Kebun Tebeng.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Implementasi Peraturan Daerah No 7 Tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif Hukum Islam.

a. Hasil Wawancara dengan Gelandangan dan Pengemis

Berdasarkan hasil penelitian dan wawancara., diketahui bahwa keberadaan gelandangan, pengemis dan pengamen di Kota Bengkulu faktor ekonomi. Latar belakang menjadikan anak gelandangan, pengemis dan pengamen dapat dilihat dari hasil wawancara yang dilakukan terhadap responden anak jalanan berikut ini :

Hasil wawancara dengan Hd, tanggal 10 Juli 2018

“Saya ngemis karena mau bantu emak sama bapak saya mbak....Upah buruh bapak di pasar tidak cukup untuk kasih makan adik-adik saya”

Hasil wawancara dengan LS, tanggal 6 Juli 2018)

“Saya ikut orang tua saya minta-minta duit ama orang-orang di lampu merah....untuk jajan dan bantu-bantu orang tua”

Selain faktor ekonomi, faktor pendukung mudahnya gelandangan dan pengemis ditemui di kawasan Simpang Lima, Suprpto dan kawasan pasar Minggu adalah kedekatan rumahnya dengan pasar, jalan raya dan kawasan pertokoan. Rata-rata gelandangan, pengamen dan pengemis yang ditemui pada saat

penelitian ini beralamat di kawasan Kebun Tebeng dan Sawah Lebar. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara dengan gelandangan dan pengemis berikut ini :

Hasil wawancara dengan Hd, tanggal 10 Juli 2018

“Rumah saya dekat sinilah mbak...di Sawah Lebar Baru, jadi kalo mau ke Simpang Lima atau ke lampu merah Simpang Skip tinggal jalan aja ”

Hasil wawancara dengan LS, tanggal 6 Juli 2018)

“Saya tinggal di Sawah Lebar mbak.... dekat kok dari sini...tapi ada juga teman saya yang tinggalnya agak jauh dari sini...dia tinggal di Pasar Melintang”

Berdasarkan hasil wawancara pada saat penelitian juga diketahui bahwa sebagian besar gelandangan dan pengemis yang ada di wilayah kota Bengkulu bukan penduduk asli Bengkulu, melainkan pendatang dari kota atau provinsi lain. Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara dibawah ini.

Hasil wawancara dengan Hd, tanggal 10 Juli 2018

“Saya aslinya dari sumatera selatan mbak, di Bengkulu ngikut orang tua pindah kesini udah dari tahun 2008”

Hasil wawancara dengan LS, tanggal 6 Juli 2018

“Kalo orang tua saya dari Lampung mbak”

Berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa sampai saat ini mereka kurang merasakan bantuan dari pemerintah terkait dengan penanganan gelandangan dan pengemis. Para gelandangan merasa tidak pernah mendapatkan pelatihan guna meningkatkan keterampilan

sehingga dapat berguna bagi mereka. Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara berikut :

Hasil wawancara dengan LS, tanggal 6 Juli 2018

“idak pernah mbak kami dapat bantuan dari pemerintah, terutama pelatihan keterampilan”

Hasil observasi yang penulis temukan, masih banyaknya gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di jalanan Kota, dan tempat-tempat umum lainnya.

b. Hasil Wawancara dengan Dinas Sosial

Gelandangan, pengamen dan pengemis banyak ditemui di kawasan pertokoan dan simpang-simpang lampu merah terutama lampu merah Simpang Lima. Permasalahan keberadaan gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang sejak dulu tidak dapat dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah perkotaan. Masalah sosial gelandangan dan pengemis mendorong pemerintahan kota Bengkulu untuk Perda No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Peraturan Daerah yang dibuat dan dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Bengkulu merupakan kebijakan publik, dikarenakan kebijakan publik (*public policy*) berarti serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Dalam mewujudkan terlaksananya Perda tersebut, Pemerintah Kota Bengkulu telah melakukan berbagai upaya untuk menertibkan

gelandangan, pengamen dan pengemis dengan melakukan razia terhadap gelandangan, pengamen dan pengemis.

Berdasarkan observasi penulis dilapangan dari implementasi kebijakan belum terlaksana dengan maksimal. Hal ini dapat dilihat dari tujuan dan harapan peraturan daerah No 07 Tahun 2017 belum tercapai sebagai bentuk penanganan gelandangan dan pengemis dengan tindakan *prefentif* (pencegahan), *represif*, dan *rehabilitatif*. Hal ini dapat diketahui dari hasil wawancara terhadap informan Ny. F pada tanggal 12 Juli 2018 dibawah ini.

“Dalam upaya menertibkan para gelandangan, pengamen dan pengemis yang berada dikawasan persimpangan,... kami dari pihak Dinas Sosial bekerjasama dengan Satpol PP melakukan razia.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara dengan pihak Dinas Sosial juga diketahui mekanisme razia dilakukan di tempat-tempat gelandangan. pengamen dan pengemis sering mangkal. Hal ini dapat dilihat dari hasil wawancara berikut ini.

Hasil wawancara terhadap Ny. F dari Dinas Sosial pada tanggal 12 Juli 2018.

“Kalo soal pelaksana penertiban gelandangan dan pengemis memang itu tugas satpol PP, tetapi penertiban itu hanya akan dilakukan apabila diadakan razia oleh pihak dinas sosial. Jadi Dinas Sosial yang mengkomandoi razia sementara Satpol PP sebagai pelaksana di lapangan. Kami selaku dari Dinas Sosial rutin melakukan razia, hal itu guna penegakkan Perda No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis. Tapi kalau khusus masalah gepeng itu didalam perdakan disebutkan bahwa razia itu dilakukan secara kontinyu antar lintas instansi. Penertiban gepeng ini memang kita yang lakukan. Apabila anggota saya melakukan patroli jika ditemukan gepeng itu diamankan dan ditangkap”.

Hasil wawancara diatas menunjukkan bahwa dari kejelasan dan konsistensi dari instansi pelaksana penertiban gelandangan dan pengemis sudah terlaksana dengan baik, hanya saja koordinasi setelah dilakukannya penertiban, terdapat kendala terhadap tindak lanjut untuk penertiban tersebut. Jika sudah di tertibkan tentunya dibutuhkan tempat untuk mengumpulkan gelandangan dan pengemis tersebut.

Razia yang dilakukan oleh Dinas Sosial yang dibantu oleh Satpol PP dilakukan beberapa kali dalam sebulan. Berikut hasil wawancara penulis dengan Ny. F dari pihak Dinas Sosial pada tanggal 18 Juli 2018.

“Razia yang kami lakukan bersama Satpol PP dilakunan tiga kali dalam sebulan”

Walaupun Dinas Sosial dan Satpol PP sudah melakukan razia secara rutin untuk melaksanakan Perda No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Bengkulu. Namun masih ada beberapa dari mereka yang belum pernah terjaring razia

Berdasarkan hasil wawancara upaya yang telah dilakukan oleh Dinas Sosial beserta pemerintah adalah melakukan pembinaan kepada para gelandangan, pengamen dan pengemis yang terjaring razia.

“Pemerintah Bengkulu telah menganggarkan dana sebanyak 100 juta dari APBD untuk membina dan memulangkan para pengamen, pengemis dan gelandangan ke daerah asal. Karena sebagian besar mereka adalah bukan penduduk asli Bengkulu”

Namun seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa masih ada gelandangan, pengemis dan pengamen yang telah terjaring razia dan

diberi dana untuk pulang ke kampung halamannya ternyata masih kembali melakukan aktivitasnya di tempat biasa mereka mangkal. Untuk mengatasi tersebut, pemerintah Kota Bengkulu khususnya Dinas Sosial memberikan sanksi denda kepada mereka yang terjaring untuk kedua kalinya. Hal ini sesuai dengan isi Perda No 07 tahun 2017 pasal 9 ayat 5 yang menyatakan bahwa dilepaskan dengan syarat; dimasukkan dalam panti sosial; dikembalikan kepada orang tua/wali/keluarga/ kampung halamannya; penerapan sanksi.

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara diketahui bahwa proses penertiban gelandangan, pengamen dan pengemis dalam upaya melaksanakan Perda No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Bengkulu, Dinas sosial tidak memiliki tempat penampungan bagi gelandangan dan pengemis yang terjaring, tidak adanya tempat penampungan sementara untuk pelatihan gelandangan dan pengemis sehingga gelandangan dan pengemis masih tetap melakukan kegiatannya sehari-hari di Kota Bengkulu.

Selain itu faktor penghambat lainnya dalam implementasi Perda No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis ini, adalah kurangnya kesadaran masyarakat untuk mematuhi larangan memberikan uang kepada gelandangan, pengamen dan pengemis. Hal ini diketahui berdasarkan hasil wawancara dengan Ny. F dari Dinas sosial pada tanggal 18 Juli 2018.

“Kebijakan tentang larangan memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis di jalan, saya rasa belum bisa dilaksanakan secara menyeluruh. Masyarakat masih banyak yang memberi uang kepada mereka di jalanan. Sepertinya masyarakat belum mengerti bahwa semakin sering gelandangan dan pengemis diberi uang semakin senang mereka mengemis. Pada hal didalam Perda No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis sudah mengatakan bahwa dilarang memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis dan akan didenda”

Selain itu kurangnya pelaksanaan Perda No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis dikarenakan kurangnya dana APBD. Anggaran dana yang disalurkan untuk pelaksanaan Perda No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis masih minim. Hambatan lainnya dalam penertiban gelandangan, pengamen dan pengemis adalah para gelandangan segera melarikan diri ketika mendengar ada razia atau ketika melihat mobil razia datang sehingga mereka lolos dari penjarangan pihak Satpol PP.

Hasil wawancara dengan Ny. F dari Dinas Sosial pada tanggal 18 Juli 2018.:

“Selama ini kita telah berupaya untuk menanggulangi permasalahan sosial melalui pelayanan dan rehabilitasi sosial. Kita punya staf yang bersama-sama melaksanakan kebijakan yang dikeluarkan, walaupun masih terbatasnya tenaga yang terampil dibidangnya. Meski pihak Pemerintah Kota Bengkulu dinilai minim untuk mengelontorkan dana sosial tersebut dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), tapi dengan dana itu diharap pelatihan dapat berjalan maksimal”.

Berdasarkan hasil wawancara penulis diatas bahwa faktor penghambat Implementasi kebijakan atau Perda No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis yaitu kurangnya dana

dan fasilitas yang mendukung dalam pelaksanaan Perda ini dan juga kurangnya dukungan dari sebagian masyarakat Kota Bengkulu untuk tidak memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis dijalan. Dari hasil wawancara diatas, dapat disimpulkan bahwa yang menjadi faktor penghambat implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Bengkulu untuk menangani gelandangan, pengamen dan pengemis dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Perda No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis

| No | Kebijakan | Faktor Penghambat Implementasi |
|----|--|--|
| 1 | Peraturan Daerah Perda No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis | Terbatasnya tenaga yang terampil dibudangnya |
| 2 | Larangan memberi uang kepada gelandangan dan pengemis | Kurangnya komunikasi antar pelaksana kebijakan dan kurangnya dukungan dari masyarakat. |
| 3 | Razia terhadap gelandangan, pengamen dan pengemis | Yang sering dijumpai pada saat penertiban atau razia gelandangan dan pengemis kebanyak menemukan gelandangan, pengamen dan pengemis yang berulang kali terkena razia |
| 4 | Pembinaan terhadap gelandangan dan pengemis yang terjaring razia | Kurangnya Dana APBD yang diberikan kepada Dinas Sosial untuk memberikan pembinaan kepada gelandangan, pengamen dan pengemis. |

Berdasarkan beberapa faktor penghambat implementasi Perda No. 7 Tahun 2017, Pemerintah Kota Bengkulu berupaya untuk mengatasi hambatan yang timbul dalam implementasi kebijakan. Berikut hasil wawancara penulis dengan NY. F dari Dinas Sosila pada tanggal 18 Juli 2018 :

“Saya dan anggota dari Dinas Sosial berusaha semaksimal mungkin dalam upaya menanggulangi gelandangan dan pengemis di Kota Bengkulu, Selain itu, Dinas Sosial sebisa mungkin memberi pengertian kepada masyarakat melalui himbauan kepada mereka mengenai larangan memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis di jalan dengan memberikan selebaran dan pamlet dititik rawan gelandangan, pengamen dan pengemis,dengan berisikan larangan memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis di jalanan”

Upaya lainnya yang dilakukan oleh Dinas Sosial untuk menangani para gelandangan dan pengemis adalah terus melakukan pemantauanke lokasi-loasi yang banyak dikunjungi gelandangan dan pengemis. Hal ini senada dengan hasil wawancara berikut ini:

“Selain memberi himbauan larangan memberikan uang kepada gelandangan dan pengemis juga dilakukan pemantauan ke lokasi-lokasi rawan gelandangan dan pengemis rutin setiap hari bersama Satpol PP”

c. Hasil Wawancara dengan Satpol PP

Berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa dalam implementasi Peraturan Daerah NO 07 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis dilakukan dengan cara melakukan razia. Para gelandangan dan pengemis yang terjaring kemudian didata indentitasnya. Hal ini dapat dilihat dari hasil

wawancara berikut ini terkait mekanisme penertiban gelandangan, pengamen dan pengemis.

“Gelandangan dan pengemis yang terjaring razia langsung dilakukan identifikasi dan pendataan, kemudian diberikan pembinaan sementara oleh Dinas Sosial dan bagi gelandangan dan pengemis yang memenuhi syarat langsung di berikan pembinaan. Biasanya gelandangan dan pengemis yang terjaring razia adalah orang-orang yang sudah sering terjaring razia dan pemain lama”.

Sementara itu dari pihak Satpol PP Bengkulu dalam menangani penertiban gelandangan dan pengemis akan melakukan upaya untuk menertibkan gelandangan dan pengemis yang berkeliaran di Kota Bengkulu dengan semaksimal mungkin. Dari hasil wawancara dengan Satpol PP Bengkulu mengatakan;

“Untuk menanggulangi maraknya gelandangan dan pengemis yang masih banyak berkeliaran di persimpangan jalan, lampu merah dan tempat-tempat umum lainnya, untuk kedepannya pengawasan dan razia yang kami lakukan akan semakin ditingkatkan”

Penuturan diatas diperkuat lagi oleh hasil wawancara yang mengatakan bahwa :

“Dalam upaya menangani gelandangan dan pengemis yang berulang kali terjaring razia, maka kami akan memberikan efek jera kepada mereka seperti hukuman dan sanksi yang cukup berat agar mereka tidak kembali lagi menjadi gelandangan dan pengemis di wilayah tersebut”

Dari wawancara diatas dapat di ketahui bahwa dari pihak Satpol PP telah berupaya untuk melakukan penertiban terhadap gelandangan dan pengemis, dan tidak adanya efek jera yang diberikan kepada gelandangan dan pengemis. Sehingga mereka dengan mudahnya akan kembali beraksi dengan mengemis ataupun menjadi gelandangan lagi.

Berdasarkan hasil wawancara juga diketahui bahwa beberapa upaya yang telah dilakukan oleh Satpol PP untuk mengoptimalkan pelaksanaan penertiban terhadap gelandangan dan pengemis yang ada di Kota Bengkulu adalah dengan cara sering melakukan pemantauan ke lokasi-lokasi rawan gelandangan dan pengemis.

Berkaitan dengan hasil penelitian, pengamatan dan berdasarkan hasil wawancara penulis, bahwa upaya Pemerintah Kota Bengkulu untuk mengatasi hambatan yang timbul dalam implementasi kebijakan dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- 1) Untuk mengatasi hambatan implementasi kebijakan tentang masih terbatasnya tenaga yang terampil dibidangnya, Pemerintah Kota Bengkulu berusaha semaksimal mungkin untuk membina dan memberi pelatihan kepada sumber daya pelaksana kebijakan Perda No 07 Tahun 2017 seperti keterampilan yang akan diberikan kepada gelandangan dan pengemis.
- 2) Untuk mengatasi hambatan implementasi kebijakan tentang adanya kebijakan yang melarang masyarakat agar tidak memberi uang kepada gelandangan di jalan, upaya pemerintahan kota Bengkulu adalah dengan meningkatkan komunikasi yang baik dengan masyarakat, supaya masyarakat mengerti bahwa memberi uang kepada gelandangan dan pengemis di jalan tidak mendidik. Tujuannya agar kebijakan yang telah dikeluarkan itu dapat

diimplementasikan dengan baik oleh pelaksana kebijakan dan mendapatkan dukungan dari masyarakat.

- 3) Pemerintahan kota Bengkulu berupaya untuk memberi penampungan sementara kepada gelandangan dan pengemis sebelum dipulangkan ke kampunghalamannya masing-masing.

C. Pembahasan

1. Implementasi Peraturan Daerah NO 7 Tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif Hukum Islam.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa kehadiran gelandangan dan pengemis di Kota Bengkulu sebagian besar dikarenakan kondisi ekonomi keluarga tidak mencukupi yang dihasilkan oleh kepala keluarga, sehingga seluruh anggota keluarga termasuk anak-anak dikerahkan untuk bekerja demi mencukupi kebutuhan ekonomi keluarga. Dalam aktivitas ini jerih payah yang didapat anak akan dikontribusikan ke dalam pendapatan keluarga atau minimal dapat memenuhi kebutuhan sendiri bagi anak. Sebagian besar perilaku anak jalanan di Kota Bengkulu adalah bukti fenomena sosial yang sangat kompleks. Yang menjadi contoh bahwa permasalahan itu berakar dari latar belakang kemiskinan atau keterbatasan ekonomi dan keluarga tidak mampu. Mengingat pemenuhan kebutuhan ekonomi keluarga tidak mampu tercukupi.

Berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa kehadiran gelandangan, pengamen dan pengemis di kota Bengkulu dikawasan persimpangan lampu merah seperti lampu merah Simpang Lima dan kawasan lampu merah Simpang Skip serta daerah pertokoan dikarenakan kemiskinan. Kesulitan keuangan membuat mereka ikut terjun langsung dalam membantu perekonomian keluarganya, setidaknya hasil pendapatan mereka dapat memenuhi kebutuhan mereka sendiri.

Selain faktor ekonomi atau kemiskinan yang mendorong anak-anak menjadi gelandangan, pengamen dan pengemis, faktor penyebab lainnya yang kedua adalah karena masalah disorganisasi keluarga atau perpecahan keluarga, yaitu faktor yang berpengaruh langsung antara anak dan keluarganya. Hal ini senada dengan pendapat Soerdjono Soekanto yang menyatakan, bahwa “Disorganisasi keluarga adalah perpecahan keluarga sebagai suatu unit karena anggota-anggotanya gagal memenuhi kewajiban-kewajibannya yang sesuai dengan peranan sosialnya”.

Disorganisasi keluarga merupakan salah satu faktor penyebab anak-anak menjadi gelandangan, pengamen dan pengemis sehingga memiliki peran yang cukup besar dalam meningkatkan jumlah gelandangan. Anak sering dijadikan pelampiasan atas masalah yang tengah dihadapi orang tua, sehingga anak stress dan tidak betah di rumah, maka anak akan melarikan diri dan mencari kehidupan lain kemudian terjebak dalam kehidupan luar yang keras.

Berdasarkan hasil penelitian juga diketahui bahwa adanya gelandangan dan pengemis di kota Bengkulu juga dikarenakan adanya urbanisasi atau perpindahan penduduk dari desa ke kota. Hal ini dapat dilihat dari berdasarkan hasil penelitian bahwa gelandangan, pengamen dan pengemis yang sering berkeliaran di kota Bengkulu bukanlah penduduk asli kota Bengkulu melainkan pendatang dari daerah luar.

Gelandangan, pengamen dan pengemis dalam hukum positif memberikan definisi secara tersendiri dan jelas mengenai dari pengertian gelandangan pengemis, fakir miskin dan anak terlantar. Hal ini terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1980 tentang Penanganan Gelandangan dalam Pasal 1 Ayat (1), Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Penanganan Pengemis Pasal 1 Ayat (1), Undnag-undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskindalam Pasal 1 Ayat (1), dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dalam Pasal 1 Ayat (1). Sedangkan dalam hukum islam dari berbagai sumber bahkan Al-Qur'an dijelaskan bahwa gelandangan pengemis, dan anak terlantar dikatakan sebagai fakir dan miskin, berarti gelandangan pengemis dan anak terlantar menjadi bagian dari pengertian fakir dan miskin. Penjelasan terdapat dalam Q.S al-Dzariyat Ayat 19 yang berbunyi :

وَفِي أَمْوَالِهِمْ حَقٌّ لِّلسَّائِلِ وَالْمَحْرُومِ ﴿١٩﴾

Artinya :

Dan pada harta-harta mereka ada hak untuk orang miskin yang meminta dan orang miskin yang tidak mendapat bagian. Orang miskin yang tidak

mendapat bagian Maksudnya ialah orang miskin yang tidak memintaminta.

Hukum positif maupun hukum islam memandang bahwa perlindungan terhadap gelandangan pengemis, fakir miskin dan anak terlantar adalah tanggung jawab kita semua, dimana dalam hukum islam dikatakan bahwa salah satu usaha dalam pengentasan kemiskinan adalah dengan adanya peran masyarakat, tetangga dan famili terdekat. Dalam Hukum Positif seperti yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Fakir Miskin Pasal 41 Ayat (1) berbunyi : Masyarakat berperan serta dalam penyelenggaraan dan pengawasan penanganan fakir miskin kemudian Undang-undang Nomor 4 Tahun 1979 Tentang Kesejahteraan Anak Pasal 11 Ayat (3) yang berbunyi : Usaha kesejahteraan anak yang dilakukan oleh Pemerintah dan atau masyarakat dilaksanakan baik di dalam maupun di luar Panti dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Perlindungan Anak Bagian Ketiga Pasal 25 yang berbunyi : Kewajiban dan tanggung jawab masyarakat terhadap perlindungan anak dilaksanakan melalui kegiatan peran masyarakat dalam penyelenggaraan perlindungan anak. Sedangkan dalam Hukum Islam seperti yang terdapat dalam Q.S. Al-Anfal Ayat 75 yang berbunyi :

وَالَّذِينَ ءَامَنُوا مِنۢ بَعْدِ وَهَاجَرُوا وَجَاهَدُوا مَعَكُمْ فَأُولَٰئِكَ
مِنكُمْ ۚ وَأُولَٰئِكَ الْأَرْحَامُ بَعْضُهُمْ أَوْلَىٰ بِبَعْضٍ فِي كِتَابِ اللَّهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ

بِكُلِّ شَيْءٍ عَلِيمٌ ﴿٧٥﴾

Artinya :

Dan orang-orang yang beriman sesudah itu kemudian berhijrah serta berjihad bersamamu Maka orang-orang itu Termasuk golonganmu (juga). orang-orang yang mempunyai hubungan Kerabat itu sebagiannya lebih berhak terhadap sesamanya (daripada yang bukan kerabat)[626] di dalam kitab Allah. Sesungguhnya Allah Maha mengetahui segala sesuatu.

2. Pandangan Hukum Islam Terhadap Perda Kota Bengkulu No 07

Tahun 2017 Tentang Penanganan Gelandangan dan Pengemis

Perkembangan Kota Bengkulu yang berkembang dengan pesat, menjadikannya salah satu tempat tujuan para urban. Gejala ini tentu akan memiliki berbagai dampak, baik itu dampak positif maupun dampak negatif. Salah satu dampak negatif yang ditimbulkan dari gejala ini adalah semakin meningkatnya pengangguran, sempitnya lapangan pekerjaan, serta meningkatnya angka gelandangan dan pengemis. Hal ini menjadi pendorong Pemerintah Kota Bengkulu mengeluarkan sebuah berupa Perda No. 7 Tahun 2017 Tentang penanganan gelandangan dan pengemis di Kota Bengkulu yang didalamnya mencakup tentang pembinaan gelandangan dan pengemis sehingga memiliki keterampilan dan dapat bekerja dengan orang lain atau membuka usaha sendiri.

Pelaksanaan Perda No 07 tahun 2017 sangat perlu dilakukan mengingat gelandangan, pengemis dan pengamen merupakan bagian dari warga negara Indonesia yang harus diberi perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasinya agar dapat hidup dengan layak dan sejahtera. Berdasarkan Perda No 07 Tahun 2008, maka dalam penanganan gelandangan dan pengemis, Dinas Sosial melakukan upaya-upaya preventif seperti yang tertuang didalam Perda No 07 Tahun 2017 Pasal 8

ayat 2 yaitu penyuluhan dan bimbingan sosial, pembinaan sosial, bantuan sosial, perluasan kesempatan kerja, pemukiman lokal, peningkatan derajat kesehatan dan peningkatan pendidikan

Kebijakan yang tertuang di dalam Perda No 7 Tahun 2017 terkait penanganan gelandangan dan pengemis dengan cara baik sejalan dengan kaidah hukum Islam. Islam memberikan perhatian yang serius seperti halnya perhatian pemerintah dengan memberikan undang-undang atau sebagainya untuk melindungi para gelandangan, pengemis, fakir, miskin dan anak terlantar. Islam membuktikan itu dengan berbagai ayat-ayat AlQur'an, hadits dan pendapat para ulama' serta fuqoha. Bentuk kongkrit islam dalam perlindungannya bisa dilihat dalam ayat-ayat sebagai berikut.

Mereka yang tergolong sebagai orang yang berhak memperoleh bagian dari daging kurban yang dilakukan oleh orang yang mengerjakan ibadah haji. (Terdapat Dalam Q.S Al-Haj Ayat 28), yang berbunyi :

لِيَشْهَدُوا مَنَافِعَ لَهُمْ وَيَذْكُرُوا اسْمَ اللَّهِ فِي أَيَّامٍ مَّعْلُومَاتٍ عَلَىٰ
مَا رَزَقَهُم مِّنْ بَهِيمَةِ الْأَنْعَامِ ۖ فَكُلُوا مِنْهَا وَأَطِيعُوا أَوْلِيَاءَ الْبَيْتِ

الْفَقِيرِ

Artinya : Supaya mereka menyaksikan berbagai manfaat bagi mereka dan supaya mereka menyebut nama Allah pada hari yang telah ditentukan atas rezki yang Allah telah berikan kepada mereka berupa binatang ternak. Maka makanlah sebahagian daripadanya dan (sebahagian lagi) berikanlah untuk dimakan orang-orang yang sengsara dan fakir. Hari yang ditentukan ialah hari raya haji dan hari tasyriq, Yaitu tanggal 10, 11, 12 dan 13 Dzulhijjah. Yang dimaksud dengan binatang ternak di sini ialah binatang-binatang yang Termasuk jenis unta, lembu, kambing dan biri-biri.

Makna kandungan dari ayat diatas memberikan pengertian bahwa orang-orang sengsara dianggap sebagi gelandangan dan pengemis karena mereka kekurangan dalam memenuhi kebutuhan mereka sehari-hari sehingga mereka sengsara dan memerlukan bantuan. Gelandangan dan pengemis di masyarakat berhak mendapatkan penanganan yang baik dan hak pembelaan terhadap kesalahan yang tidak sengaja dilakukannya. Hal ini diperkuat oleh hukum Islam yang menyatakan bahwa orang miskin berhak memperoleh pembelaan yang adil ketika ia melakukan pelanggaran yang tidak disengaja yang terkandung dalam Q.S, An-Nisa Ayat 135 yang berbunyi :

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ شُهَدَاءَ لِلَّهِ وَلَوْ عَلَىٰ
 أَنفُسِكُمْ أَوِ الْوَالِدِينَ وَالْأَقْرَبِينَ ۚ إِن يَكُنْ غَنِيًّا أَوْ فَقِيرًا فَاللَّهُ
 أَوْلَىٰ بِهِمَا ۖ فَلَا تَتَّبِعُوا أَهْوَىٰٓ أَن تَعْدِلُوا ۗ وَإِن تَلَوْرًا أَوْ تَعْرِضُوا
 فَإِنَّ اللَّهَ كَانَ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرًا ۝١٣٥﴾

Artinya :Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. jika ia[361] Kaya ataupun miskin, Maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, Maka Sesungguhnya Allah adalah Maha mengetahui segala apa yang kamu kerjakan.

Ayat diatas memberikan penjelasan bahwa selain fakir orang yang berjuang dijalan Allah dan mereka yang tidak dapat berusaha dibumi, yang mana hal ini diartikan sebagai seorang gelandangan dan pengemis serta juga anak terlantar. Karena berdasarkan berbagai pengertian diatas gelandangan, pengemis dan anak terlantar diartikan sebagai orang yang kurang mampu untuk berusaha atau hidup di bumi dengan cara memintaminta dan bertempat tinggal tidak tentu atau berpindah-pindah berhak mendapatkan perhatian dan perlindungan pemerintah.

Hukum Islam merupakan istilah bahasa indonesia sebagai terjemahan dari al-Fiqh al-islami. Istilah ini dalam wacana ahli hukum barat disebut islamic law. Dalam al-Qur'an maupun as-sunnah, istilah hukum Islam disebut syari'ah yang disebut sebanyak 5 kali didalam al-Qur'an yakni (Surat Al-Syura (42) :13, 21, Al-A'raf (7) :163, Al- Maidah (5) :48, dan Al-Jasiyah (45) :18). Syari'ah secara harfiah berarti jalan ke tempat mata air, atau tempat yang dilalui air sungai. Penggunaannya dalam Al-Qur'an diartikan sebagai jalan yang jelas yang membawa kemenangan. Dalam terminologi ulama ushul al-fiqh, syariah adalah titah (khitab) Allah berhubungan dengan perbuatan mukallaf (muslim, balig dan berakal sehat), baik berupa tuntutan, pilihan, atau perantara (sebab, syarat, atau penghalang). Namun demikian, ketika kita menggunakan kata syari'at, maka pemahaman kita tertuju kepada semua aspek ajaran Islam yang terdiri dari akidah, syari'ah, dan akhlak. Dan yang menjadi spesifikasi dalam pembahasan ini adalah tentang ketentuan-ketentuan dan seperangkat

peraturan hukum praktis ‘amaliy menyangkut tata cara melakukan ibadah kepada Allah, melakukan interaksi sosial dalam memenuhi hajat hidup sehingga terwujud ketentraman dalam pergaulan baik kepada keluarga maupun masyarakat.⁴⁴

Hukum Islam sendiri tidak mensyariatkan meminta-minta dengan cara berbohong dan menipu. Alasannya bukan hanya karena melanggar dosa, tetapi juga karena perbuatan tersebut dianggap mencemarkan nama baik sebagai seorang muslim. Di sisi lain Islam juga mendidik umatnya agar memiliki kehormatan diri untuk tidak meminta-minta kepada orang lain.⁴⁵

Dalam hadist Al-Bukhari Rosululloh SAW juga menjelaskan bahwa tangan yang di atas lebih baik dari pada tangan yang dibawah, tetapi hendaklah engkau prioritaskan orang yang menjadi tanggunganmu. Dan sedekah yang paling baik adalah ketika orang yang bersedekah sudah tidak membutuhkan barang yang disedekahkan (berkecukupan). Barang siapa memelihara memelihara kehormatannya, niscaya Allah akan memelihara kehormatannya. Dan barang siapa yang merasa cukup dengan yang ada, niscaya Allah akan mencukupkannya.” (HR. Al-Bukhari).

Berdasarkan beberapa faktor utama yang memotivasi para pengemis, maka dalam hal ini peran pemerintah menjadi sangat penting, sesuai dengan peraturan pemerintah (PP) No. 07 tahun 2017 tentang

44 Novi Khairina, 2016, Kebiasaan mengemis (Ditinjau dalam hukum Positif dan Hukum Islam), diakses www.syariah.uin-malang.ac.id

45 Muhammad Bagir Al-Habsyi, Fiqih Praktis Menurut Al-Qur’an, As-Sunnah, dan Pendapat Para Ulama (Bandung: Mizan Media Utama (MMU), 2002), hlm. 337

penanggulangan gelandangan dan pengemis, para pengemis diberikan rehabilitasi kemudian diberikan pendidikan agar mereka mampu berhenti menjadi pengemis serta dapat memperoleh pekerjaan yang lebih baik untuk mencapai taraf hidup yang lebih baik, kehidupan yang baik, dan penghidupan yang layak sebagai seorang warga Negara.

Sedangkan dalam pandangan hukum islam sendiri, melihat fenomena pengemis yang terjadi dilapangan maka dapat dilihat dari dua sudut pandang yaitu:

1. Haram

Bagi pengemis yang melakukan meminta-minta sudah menjadi kebiasaan, bertujuan untuk memanfaatkan harta orang lain yang mempunyai rezeki lebih, semata-mata hanya untuk memperkaya diri sendiri, sedangkan ia dalam kondisi fisik yang normal dan masih mampu bekerja untuk mendapatkan rizki yang lebih baik daripada melakukan meminta-minta. Hal ini dipertegas oleh hadist yang menyatakan bahwa seseorang yang senantiasa meminta kepada manusia hingga ia datang pada hari kiamat dimana tidak ada pada wajahnya sekerat dagingpun.”

Hadis di atas berisi ancaman kepada orang yang suka memintaminta kepada orang lain bukan karena kebutuhan, tapi hanya karena keingannya mengumpulkan harta. Orang seperti itu pada hari kiamat akan dipermalukan oleh Allah dengan didatangkan tanpa ada daging di mukany

2. Boleh

Gelandangan dan pengemis hukumnya “boleh”, apabila mereka mengalami cacat tubuh yang permanen dan tidak memungkinkan lagi bagi dirinya untuk melakukan pekerjaan lain atau bagi mereka yang sudah tidak ada jalan lain lagi untuk memelihara jiwa (hifzh an-nafs) selain dengan cara meminta-minta maka dalam islam diperbolehkan. Dengan syarat, tidak merendahkan harga dirinya, tidak dengan memaksa ketika meminta, dan tidak menyakiti orang yang dimintai, serta di anjurkan untuk tidak terus menerus melakukan meminta-minta.

Hadis Rasulullah menyebutkan tentang orang yang boleh meminta-minta lewat sabdanya yaitu: ﷺ “Wahai Qabisah, sesungguhnya meminta-minta itu tidak halal kecuali bagi salah satu dari tiga orang: 1) seseorang yang menanggung hutang orang lain, ia boleh meminta-minta sampai ia melunasinya, kemudian berhenti, 2) seseorang yang ditimpa musibah yang menghabiskan hartanya, ia boleh meminta-minta sampai ia mendapatlan sandaran hidup, dan 3) seseorang yang ditimpa kesengsaraan hidup sehingga ada tiga orang yang berakal dari kaumnya mengatakan “si Fulan telah ditimpa kesengsaraan hidup”, maka ia boleh meminta-minta sampai mendapatkan sandaran hidup. Meminta-minta selain untuk ketiga hal itu wahai Qabisah adalah haram dan orang yang memakannya adalah memakan yang haram.”

Hadis di atas menunjukkan bahwa meminta-minta dalam kondisi tertentu dapat dibolehkan. Rasulullah membolehkan meminta-minta ini

hanya ketika seseorang benar-benar membutuhkan dan dirinya tidak memiliki harta sama sekali (untuk memelihara jiwa hifzh nafs). Memintaminta juga boleh ketika tujuannya untuk membantu orang lain yang sangat membutuhkan, karena ditimpa musibah misalnya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan sebelumnya mengenai implementasi Perda No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Implementasi Perda No 7 Tahun 2017 tentang penanganan gelandangan dan pengemis telah dilaksanakan dengan baik namun belum maksimal. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya gelandangan, pengamen dan pengemis. Kebijakan Perda No 7 Tahun 2017 merupakan bentuk perhatian pemerintah terhadap gelandangan dan pengemis yang sesuai dengan hukum Islam dimana gelandangan dan pengemis atau fakir miskin berhak atas sebagian harta orang-orang kaya, berhak mendapatkan perhatian dan perlindungan hukum yang adil dan bijaksana.
2. Pandangan hukum Islam terhadap gelandangan dan pengemis adalah haram karena sebagian gelandangan dan pengemis yang berada diperempatan lampu merah dan kawasan pertokoan kota Bengkulu masih dalam keadaan sehat bugar. Sebagian gelandangan dan pengemis ada juga yang cacat tubuh, namun mereka didampingi oleh rekannya yang dalam kondisi sehat.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang diuraikan diatas, maka saran-saran yang dapat diberikan oleh peneliti adalah sebagai berikut :

1. Pemerintah Kota Bengkulu harus konsisten dalam pelaksanaan peraturan daerah ini, jika tidak peraturan ini hanya sekedar peraturan tanpa ada pelaksanaan di tengah masyarakat, sementara dengan perkembangan kota mau tidak mau peraturan harus dilaksanakan agar ketertiban sosial ditengah masyarakat tetap terjaga. Pemerintah Kota seharusnya juga membuat sarana pendukung, seperti fasilitas rehabilitasi bagi gelandangan dan pengemis dan dana yang akan membantu mengoptimalkan penertiban dan pembinaan yang di lakukan oleh Dinas Sosial dan Satpol PP. Selain itu hendaknya pemerintah Kota Bengkulu seharusnya mempertegas sanksi yang ada di dalam Perda No 7 Tahun 2017 tentang larangan memberikan uang kepada gepeng yang meminta-minta, memberikan uang kepada gepeng dan merealisasikan sanksi tersebut.
2. Masyarakat harus sadar akan arti penting peraturan yang ada agar kebijakan tersebut dapat terimplementasi dengan baik. Pemerintah harus berperan dalam upaya menyadarkan masyarakat akan arti penting peraturan. Dapat dilakukan dengan memberikan penyuluhan-penyuluhan, pembiasaan-pembiasaan kepada masyarakat, dan pemberian sanksi yang tegas apabila terjadi pelanggaran terhadap kebijakan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab. Solichin. 2012. *Analisis kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Arikunto Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta. Rineka Cipta.
- Bagir Manan dalam W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Harsono. 2009. *Legal Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*. Yogyakarta:Universitas Atmajaya.
- Engkus Kuswarno. 2008. *Metode Penelitian Komuniaksi Contoh-Contoh Penelitian Kualitatif Dengan Pendekatan Praktis: "Manajemen Komunikasi Pengemis"*. Bandung. PT. Remaja Rosdakarya.
- Dimas Dwi Irawan. 2013. *Pengemis Undercover Rahasia Seputar Kehidupan Pengemis*. Jakarta. Titik Media Publisher
- Hartomo. Arnicun. 2001. *Ilmu Sosial Dasar*. Jakarta. PT.Bumi Angkasa
- Irawan Soejito. 2009. *Teknik Membuat Peraturan Daerah*. Bina Aksara. Jakarta.
- Johnny Ibrahim. 2006. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Bandung. PT Remaja Rosdakarya
- Kartini Kartono. 2003. *Patologi Sosial II Kenakalan Remaja*. Ed. 1. Cet. 5. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada.
- Maria Farida Indarti S. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan:Jenis Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta. Kanisius.
- Magfud Ahmad. 2010. *Strategi Kelangsungan Hidup Gelandangan dan Pengemis (Gepeng)*. Jurnal Peneliti STAIN Pekalongan: Vol. 7. No. 2. Pekalongan
- Masduki. 2003. *Respon dan Motivasi Anak Jalanan Terhadap Masa Depan*. (Online) (www.Itb.Co.id). Diakses 18 Januari 2018
- M.Irfan Islamy.2007. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara* Jakarta. Bumi Aksara.
- Notoatmodjo. S. 2012. *Metodologi Penelitian Kesehatan. Edisi Revisi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nugroho. Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta. Gramedia

- Satori Djam'an. 2009. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung. Alfabeta.
- Soebono Wirjosoegito. 2004. *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sofiana Hanjani. 2014. *Pelaksanaan Perda Kabupaten Sleman Nomor 11 Tahun 2004 tentang Penggunaan Fasilitas Pejalan Kaki (Trotoar) oleh Pedagang Kaki Lima di Sepanjang Kawasan UGM (Di Area RSUP Prof. Dr. Sardjito)*. Skripsi. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif*. Bandung. Alfabeta.
- Sujianto. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Alaf Riau Pekanbaru.
- Sumaryati. I. Nyoman. 2005. *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Yakarta: Citra Utama.
- Syaukani. dkk. 2004. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.h. 295
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Usman Sunyoto. 2004. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar. h.7
- William N. Dunn.2000. *Analisis Kebijakan Publik*.Yogyakarta.Gadjahmada University Press.